



Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires

Jean Debie

► To cite this version:

Jean Debie. Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2010. tel-00505442

HAL Id: tel-00505442

<https://theses.hal.science/tel-00505442>

Submitted on 23 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHÉON-SORBONNE
UFR DE GÉOGRAPHIE**

Sous le parrainage de Pierre BECKOUCHE (Professeur des Universités)

Dossier de candidature
Pour soutenir une
Habilitation à Diriger des Recherches (HDR)

Déposé au Conseil Scientifique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

le 6 avril 2010

Par

JEAN DEBRIE

VOLUME 3 : TEXTE ORIGINAL

***CONTRIBUTION À UNE GÉOGRAPHIE DE L'ACTION PUBLIQUE :
LE TRANSPORT ENTRE RÉSEAUX ET TERRITOIRES***

Dossier soutenu le 16 juin 2010

Jury

Monsieur Francis BEAUCIRE, Professeur à l'Université Paris 1

Monsieur Pierre BECKOUCHE, Professeur à l'Université Paris 1

Monsieur Jacques CHARLIER, Professeur à l'Université Louvain-la-Neuve

Monsieur Michel SAVY, Professeur à l'Université Paris-Est

Monsieur Brian SLACK, Professeur Émérite à l'Université Concordia

Monsieur Benjamin STECK, Professeur à l'Université du Havre

Organisation générale du dossier (3 volumes)

Ce texte d'Habilitation à Diriger des Recherches (HDR) est organisé en trois temps conformément aux recommandations de la section 23 du Conseil National des Universités.

Le volume 1 constitue le Curriculum Vitae détaillé. Il présente un itinéraire initialement structuré par une formation et une thèse de géographie puis développé en position de chercheur dans le cadre d'un Institut National de Recherche pluridisciplinaire sur les transports (INRETS) complété par différentes expériences universitaires. Les différentes tâches de publication, de diffusion, d'animation et de structuration de la recherche ainsi que les activités d'encadrement et d'enseignement associées à cet itinéraire sont énoncées.

Le volume 2 est composé d'un ensemble de publications classées, sélectionnées et commentées qui témoignent de cet itinéraire. D'une thèse sur l'enclavement en Afrique de l'ouest à la gouvernance des ports canadiens en passant par les logiques intermodales européennes ou les politiques portuaires en France, les sauts régionaux sont nombreux dans un itinéraire qui s'étend de 1998 à 2010. Ils s'inscrivent dans une continuité thématique assez simple dont rendent compte les deux premiers volumes : la contribution à une approche géographique fondée sur l'analyse des pratiques d'acteurs animant les réseaux participant à la composition des territoires.

Le volume 3 constitue le cœur de ce projet d'habilitation. Il s'agit d'un texte original dont la ligne directrice vise à contribuer à une géographie de l'action publique. Si les réseaux sont animés par une évolution des cadres réglementaires et une introduction croissante de la sphère privée modifiant les échelles du transport, et si les géographes ont pleinement participé à la compréhension de ces évolutions, les conséquences de la redéfinition du rôle du public et du privé sur les espaces de l'action publique semblent moins appréhendées. Tout en faisant preuve « d'indiscipline » (plus que d'interdiscipline) - c'est-à-dire sans évacuer les emprunts et les apports variés disciplinaires et a-disciplinaires - le sens de ce texte original est alors de contribuer, via le secteur du transport, à cette géographie de l'action publique à définir entre réseaux et territoires.

Dossier d'Habilitation à Diriger des Recherches

Volume 1 : Itinéraire (CV détaillé)

Volume 2 : Recueil de publications classées et commentées

Volume 3 : Texte original. Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires

**Contribution à une géographie de l'action publique : le
transport entre réseaux et territoires
(Illustrations portuaires et intermodales)**

Remerciements

Mes dettes sont nombreuses, je n'en oublie aucune, la recherche est un beau chemin collectif. Merci à tous et plus particulièrement ...

À Benjamin Steck, pour son initiation à une géographie de l'enclavement. Qu'il soit présent dans ce jury d'HDR, presque dix ans après la thèse qu'il a dirigée, témoigne d'une relation qui va au-delà de nos proximités scientifiques.

À Élisabeth Gouvello, nos discussions et nos recherches sont présentes dans bien des pages de cette habilitation. Son soutien et son affection ont éclairé ce parcours de chercheur à l'INRETS. Dans l'Unité qu'elle dirige, je ne peux mentionner tout le monde et pourtant... cette force collective a été un tremplin solide pour mes travaux. Merci à tous les membres de l'Unité SPLOTT (ceux en poste et ceux partis chercher ailleurs) ainsi qu'aux membres associés à Nantes et à Montpellier. À la lecture de ce travail, je suis sûr qu'ils reconnaîtront nos débats.

À Brian Slack, de nombreux jeunes chercheurs lui doivent beaucoup et j'ai la chance d'en être. Merci pour cette aide, ce suivi continu en France comme au Canada et ce lien qui dépasse le cadre professionnel. Une pensée chaleureuse également aux membres et aux étudiants (promotion 2008) du département de géographie de l'Université de Montréal en particulier au groupe de la salle 315. Ce séjour canadien, heureux, m'a apporté une respiration nécessaire au démarrage de cette habilitation.

Aux membres de la famille de géographie des transports ainsi qu'à tous les chercheurs de disciplines variées qui ont métissé mon regard. Les approches économiques et politistes, à l'INRETS et ailleurs, ont élargi le champ de mes questionnements géographiques. Merci à tous ceux qui ont participé à cette éducation.

À Michel Savy et à Francis Beaucire, dans la plongée bibliographique réalisée pour cette HDR, leurs travaux ont constitué des balises importantes à cette approche du transport entre réseaux et territoires. Et je tiens à les remercier de cette participation au jury qui m'offre l'opportunité d'ouvrir un dialogue. J'espère qu'il se poursuivra. Merci à Jacques Charlier pour cette même participation, ses conseils et surtout pour ce regard attentif qu'il porte à mon itinéraire depuis quelques années.

À Pierre Beckouche, « le parrain » de cette habilitation. Nos discussions sur le public et le privé, sur l'institutionnel et le fonctionnel, son encouragement à sortir de certaines facilités rhétoriques tout au long de cette rédaction, ont guidé ce projet. Merci pour ce véritable parrainage.

Enfin, à mes amis, mes familles et plus que tout à Émilie et Robin, mes deux ailes ... et à nos lieux à tous.

SOMMAIRE

Introduction. Le transport : Entre géographie indisciplinée, aménagement et questions d'action publique p 7

Partie 1. Acteurs et évolutions des réseaux de transport : une redéfinition du couple public-privé et des logiques de réseaux..... p 17

Partie 2. Action publique et gouvernance des transports : petite géographie institutionnelle portuaire et intermodale..... p 76

Partie 3. Les territoires de l'action publique : transport et décentralisation.....p 123

Partie 4. Perspectives de recherches : les dialogues territoriaux (une approche transversale et interterritoriale de l'action publique).....p 183

Conclusion : un itinéraire, trois positions, une ambiguïté.....p 198

Table des matières..... p 206

La bibliographie de cette habilitation est structurée par chapitre. Elle ne comprend que des références utilisées et référencées dans le texte.

Organisation du manuscrit

Trois niveaux de lecture structurent le manuscrit. L'essai original constitue le corps du texte agrémenté de quelques figures explicatives. Il peut faire l'objet d'une lecture autonome. L'itinéraire de recherche personnel est positionné dans le champ scientifique en début de chacune des parties sur les trois thèmes explorés (public-privé, gouvernance, décentralisation). A ce texte original s'ajoute comme deuxième niveau de lecture une dizaine d'encarts présentant des résultats concrets obtenus lors de ces années de recherche. Ils sont extraits de certaines publications ou des supports de cours personnels utilisés dans différentes sessions de géographie des transports. Ces encarts indiquent sur quels types de recherche s'appuie la démonstration mais sans alourdir l'essai original. Enfin, les notes infra-paginales constituent un troisième niveau de lecture qui apporte des éléments complémentaires pouvant intéresser les spécialistes de telle ou telle question. Ces notes renvoient à deux types d'informations, des précisions sur les systèmes de transport étudiés et sur les législations et régulations associées d'une part, des précisions académiques sur les références utilisées, les courants et les débats présents sur les questions évoquées d'autre part.

**Introduction. Le transport : entre géographie indisciplinée,
aménagement et questions d'action publique**

« Toute pratique spatiale induite par un système d'actions ou de comportements, même embryonnaire, se traduit par une « production territoriale » qui fait intervenir maillage, nœud et réseau. Il est intéressant de relever à cet égard qu'aucune société, si élémentaire soit – elle, n'échappe à la nécessité d'organiser le champ opératoire de son action »

Claude Raffestin,

Pour une géographie du pouvoir, 1980.

Introduction du volume

Géographie, transport, aménagement : quelle posture de recherche ?

Objets et disciplines

La contribution à une géographie de l'action publique abordée via le secteur du transport renvoie nécessairement à un dialogue entre discipline scientifique et objet d'étude. Remarque triviale, ce dialogue est pourtant suffisamment débattu - en particulier dans les instituts de recherche dédiés à un objet spécifique (le transport, l'agronomie, le développement...) - pour justifier quelques remarques introductives à cette contribution. Si les termes du débat sont nombreux, ils portent sur la possibilité de construction d'une science de l'objet ou au contraire sur la nécessité d'utilisation de

cadres disciplinaires pour analyser ces mêmes objets. Débat général¹, il se décline dans les recherches en sciences sociales traitant du transport dans une opposition entre des disciplines appréhendant avec des grilles de lecture spécifiques le transport (la géographie, l'économie, la sociologie...) et ce que l'on pourrait appeler une science des transports constituée d'angles d'approches variés pas uniquement disciplinaires (une transportologie). Cette opposition est évidemment relative, les chercheurs adoptent une position médiane et traitent le transport avec des influences disciplinaires plus ou moins présentes. Mais c'est bien dans ce « plus ou moins » que réside la spécificité de chaque chercheur dans le panorama général des recherches qui analysent, d'un point de vue non technique, le transport.

La contribution présentée dans cette habilitation, le transport entre réseaux et territoires en tant qu'objet de lecture de l'action publique, est donc d'ordre géographique mais d'une géographie métissée ou plutôt indisciplinée pour reprendre l'expression de Martin Vanier (2007). C'est à dire qu'elle s'inscrit initialement dans une grille de lecture de géographe, qui sera progressivement définie dans ce dossier, mais que cette grille est enrichie d'autres apports disciplinaires et a-disciplinaires. D'un parcours universitaire à une inscription dans un institut thématique et dans un milieu de socio-économie des transports et d'aménagement par nature pluridisciplinaire, l'itinéraire favorise ces métissages (cf. volume 1. HDR, CV détaillé). Et ce métissage est double car la conjonction d'un objet transport intéressant directement l'action publique et d'un institut de recherche à vocation finalisée favorise également les échanges avec le milieu institutionnel qu'il s'agisse des services territoriaux de l'État, des administrations

¹ Ce débat objet/discipline est particulièrement présent dans les recherches dites « à vocation finalisée » sur des objets concrets. Pour une approche intéressante de ce débat, on peut se reporter au dialogue entre Bruno Latour et les chercheurs de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) publié sous la forme d'un petit ouvrage nommé « *le métier de chercheur : regard d'un anthropologue* ». La question de la demande (exprimable ?) et de sa rencontre avec une recherche dite « finalisée » ainsi que celle de la question disciplinaire y sont débattues. Les mêmes questions se posent évidemment pour le transport. Sur la question de l'approche disciplinaire ou au contraire de la possibilité de croiser des approches variées sur le transport, se reporter également à l'ouvrage de Michel Savy sur le « transport de marchandises » en particulier à la conclusion qui aborde ce débat.

centrales ou des collectivités. Ce métissage renvoie alors à une pratique de recherche « en aménagement » mais guidée par un ancrage disciplinaire géographique.

La posture de recherche

Poser cette question de la relation objet/discipline revient à discuter de la définition même d'un chercheur et de sa position par rapport aux demandes de recherches qui s'expriment. La demande sociale est pour la plupart des chercheurs une notion ambiguë motivant les recherches d'un côté mais posant le problème de la hiérarchisation de cette demande de l'autre : écouter la demande sociale bien sûr mais laquelle, venant d'où et traduite par qui ? Et comment la traiter « en chercheur » ? Si la logique du financement est souvent dans les pratiques de recherche une façon de répondre au problème (celui qui finance est alors celui qui énonce cette demande sociale), elle pose le problème connu d'une demande dépendante des questions d'actualités et des orientations politiques dominantes et de leur articulation avec les problématiques de long terme. Et ce sont bien ces dernières qui permettent de développer une connaissance apte à aborder les questions d'actualités à venir ainsi que les demandes non formulées.

Ce débat est connu et largement débattu, il renvoie au couple recherche/expertise. Cette dissociation entre postures de recherche et nécessités d'expertise doit être formulée particulièrement dans le cadre d'un institut thématique très concerné (et financé) par une demande ministérielle relevant de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement. Par rapport à cette demande, la construction d'une grille de lecture délimite les possibilités d'un chercheur par rapport aux problèmes à étudier. Le chercheur appréhende ce qu'il sait étudier et ce savoir renvoie à des ancrages théoriques qui peuvent être disciplinaires malgré les nécessaires efforts d'indiscipline et de métissage qui doivent être effectués. Ce savoir devient surtout un « savoir faire » qui peut ensuite rencontrer des demandes d'expertise sur des sujets d'actualité. Il délimite les champs d'étude de ce même chercheur. La construction d'un cadre théorique définit ainsi la pratique de recherche et sa relation possible à l'expertise.

Une géographie de l'action publique : quelle problématique, quels termes, quel itinéraire ?

Le binôme réseaux fonctionnels/territoires institutionnels dans un contexte de redéfinition

Cet ancrage théorique personnel qui permet d'aborder des thématiques variées (l'enclavement, l'évolution des réseaux intermodaux, les espaces portuaires) s'inscrit d'un point de vue général dans la gamme des travaux qui visent à analyser les pratiques d'acteurs dans les réseaux et leurs traductions sur la composition des territoires. Il est fondé sur ce que l'on pourrait appeler une géographie des opérateurs, celle qui détermine les échelles du transport, et sur la conséquence de cette géographie sur les territoires. Cette position de recherche renvoie alors au binôme réseaux fonctionnels/territoires institutionnels.

Ce binôme est actuellement débattu dans un double contexte de redéfinition - l'évolution des rapports public-privé dans les réseaux fonctionnels d'une part, les réformes des territoires institutionnels d'autre part. Ce contexte constitue l'arrière-plan de cet ancrage. Il renvoie tout autant aux débats en cours sur la libéralisation, la privatisation, la désintégration des réseaux qu'aux débats sur la subsidiarité et la modification des architectures territoriales. Si en apparence les deux thèmes – déréglementation et décentralisation pour faire court – sont de nature différente, ils contribuent l'un et l'autre à une redéfinition des espaces de l'action publique dont l'objectif de cette habilitation est de proposer une géographie². La problématique initiale de cette contribution peut ainsi être définie : dans ce contexte de redéfinition des

² On retrouve ici un thème général qui ne concerne évidemment pas que le transport. Au sujet des sociétés urbaines, Sylvie Jaglin par exemple montre que « *mondialisation et décentralisation contribuent à déplacer les lieux de régulation* ». Ce déplacement ou cette modification justifie alors une approche conjointe de ces deux mouvements pour appréhender les espaces publics.

échelles fonctionnelles et des échelons institutionnels du transport, quelle est la fonction de l'action publique et sa déclinaison dans les politiques territoriales ?

Échelons/échelles ; espaces/territoires de l'action publique : position initiale

Cette problématique implique une définition initiale des termes mentionnés qui sera enrichie et discutée ensuite. Les deux couples échelles/échelons et espaces/territoires constituent donc les bases de la réflexion. Dans les sciences s'intéressant à l'espace des sociétés, ils supportent évidemment des définitions multiples et structurent une partie des débats conceptuels des disciplines concernées. Ils nécessitent néanmoins une première définition, à minima, permettant de résumer l'approche sélectionnée et surtout la position affichée par rapport à ces débats.

Le premier couple échelles/échelons propose une variété d'acceptations dont une synthèse critique particulièrement claire a été proposée récemment (Geneau de Lamarlière, 2006). La polysémie du terme échelle est d'autant plus problématique qu'elle relève à la fois de démarches scientifiques et d'une utilisation « politique » visant à réfléchir l'action publique. Ce débat sera largement abordé dans cette contribution au moment de traiter cette figure spatiale particulière qu'est l'idée d'échelle pertinente. Pour l'instant deux définitions simples peuvent être données. Elles renvoient à la problématique fonctionnel/institutionnel et plus précisément au projet d'analyser les pratiques du transport et leurs conséquences sur les espaces institutionnels. L'échelle est alors définie comme l'extension ou la dimension spatiale d'une réalité observée (un réseau, une aire de marché...). Elle est liée directement à l'idée de l'espace des opérateurs et on parlera par exemple de l'échelle mondiale des grands opérateurs maritimes, de l'échelle régionale des opérateurs ferroviaires mais également de l'échelle locale de certaines pratiques de transport. Ce faisant, le choix est fait d'une définition de l'échelle ne renvoyant pas directement aux récents travaux géographiques (l'échelle comme rapport de taille entre réalités géographiques) ou politistes (changement de focales, changements de niveaux de l'action publique) qui ont abordé la notion (Levy & Lussault, 2003 ; Faure & al, 2008). Dans ce choix, l'échelon est ensuite défini comme un niveau institutionnel appartenant à une organisation

hiérarchique. Il est un périmètre délimité où des acteurs institutionnels exercent des compétences. On parlera donc d'échelons national, régional, provincial...

Sur ces deux définitions, centrales dans ce projet de géographie de l'action publique, deux précisions d'ordre académique et politique, doivent être ajoutées. Dans la variété des utilisations possibles des termes, recensées récemment, ces deux définitions correspondent partiellement aux deux notions anglophones de « *size* » (la mesure de l'extension d'un phénomène) et de « *level* » (des niveaux dans un ordre hiérarchique) qui semblent adaptées aux problématiques en cours sur les questions d'aménagement (Geneau de Lamarlière, 2006 ; Howit, 2002). Et dans ces débats, l'échelle est toujours infra ou supra échelons (ces derniers n'étant jamais à la bonne taille dans les discours politiques) et c'est cette inadéquation, pourtant indépassable, qui alimente les projets périodiques de réformes des territoires institutionnels (Offner, 2006 ; Ortiz, 1994).

Cette idée de territoires institutionnels réclame là encore un effort de définition. Il n'est évidemment pas question de faire ici une recension critique des termes espaces/territoires réalisée périodiquement et finement par d'autres mais de signifier la position sélectionnée. Cette position relève des approches proposées par Claude Raffestin (1980 & 1996) qu'il semble possible d'importer dans les problématiques récentes d'aménagement du territoire en particulier sur celles des réseaux techniques (Dupuy, 1987). Dans ces approches, le passage de l'espace au territoire se définit par la capacité à réaliser des stratégies. C'est donc l'acteur qui « territorialise » en concrétisant ses intentionnalités sur un espace délimité. Pour reprendre une formule synthétique, le territoire se définit ainsi comme « le champ d'un système d'intentions en activités » (Raffestin C. 1996). Dans la réflexion qui suit, le terme « territoire » correspond donc à un espace délimité, sur lequel se concrétise ou cherche à se concrétiser un projet d'acteur en position d'appliquer une stratégie. Et dans une lecture de l'action publique, on parlera ainsi de territoires de l'action publique ou de projets territoriaux pour exprimer les projets des échelons institutionnels sur des espaces délimités eux mêmes animés et traversés par des échelles diverses³.

³ Cette définition du territoire renvoie donc au couple échelles/échelons précédant. Le terme territoire utilisé pour appréhender l'action publique visant à concrétiser un projet sur un espace délimité est ainsi lié à celui d'échelons (ce qu'indique l'idée de territoires institutionnels). Il

Objets et espaces étudiés

Cette problématique est donc appliquée aux évolutions du transport. Ce secteur est analysé ici, pour la plupart des matériaux de recherche utilisés, par les questions portuaires et intermodales et plus secondairement ferroviaires. Dans la césure classique « voyageurs/fret » sur laquelle se cale une grande partie des pratiques de recherche, le présent travail porte sur l'objet « fret » pour témoigner des évolutions en cours. Il importe alors de préciser une posture bibliographique importante. Par rapport à la question de l'action publique dans les transports et en particulier de sa déclinaison dans les différents échelons territoriaux, les recherches portant sur le transport de voyageurs sont plus nombreuses et ont donc influencé la recherche, ce dont l'itinéraire bibliographique rendra compte. Mais pour le reste, ce travail s'inscrit bien dans un itinéraire « fret » en particulier portuaire. Les ports (et les logiques intermodales) constituent il est vrai un point d'observation pertinent de la rencontre des échelles (du local au mondial pour reprendre la formule consacrée) et des problématiques territoriales associées.

Enfin, il importe également de préciser que cet ensemble de recherche n'est pas « régional » au sens disciplinaire du terme, c'est à dire qu'il ne relève pas d'une région particulière qui délimiterait voire définirait la pratique de recherche. Si les réflexions initiales du parcours renvoient à des travaux sur l'enclavement en Afrique de l'ouest, la plupart des recherches portent ensuite sur des questions de transport générales appréhendées sur les espaces européens et nord-américains. Pas d'entrée régionale stricte donc, une grande partie des recherches qui ont nourri ce texte original se sont néanmoins développées dans le cadre d'une analyse comparative France/Canada qui constitue alors un « terrain » privilégié influençant le regard sur le référentiel de marché, l'action publique et ses territoires.

implique l'idée de territorialisation (action de territorialiser) qui sera développée. L'échelle, utilisée pour définir l'extension ou la dimension spatiale renvoie donc directement au terme espace. Il ne s'agit pas de sacraliser tel ou tel vocable mais de définir les outils adaptés au projet. Les territoires de l'action publique et leurs échelons rencontrent ainsi les espaces du transport et leurs échelles.

Itinéraire

Ainsi cadrée, cette géographie de l'action publique repose sur un itinéraire simple. Elle implique d'abord de définir l'évolution de ces rapports public-privé et leurs conséquences sur les échelles et les formes des réseaux (Partie 1) pour éclairer la place de l'action publique dans cette évolution du transport (Partie 2) et examiner ensuite la déclinaison territoriale de cette action dans un contexte de décentralisation quasiment généralisé (Partie 3). En observant les systèmes portuaires et intermodaux via cet itinéraire, l'objectif visé est de participer aux travaux qui reconsidèrent la question de l'action publique et plus particulièrement celle de l'évolution public-privé et celle des réformes territoriales.

Bibliographie de l'introduction

- Dupuy. G (1987) « Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux ? » in *L'espace géographique*, n°3-1987, pp. 175-184.
- Faure A., Leresche JP., Muller., Nahrath S. (2007) *Action Publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, 378 p.
- Jaglin S. (2007) « Décentralisation et gouvernance de la diversité » in *Gouverner les villes d'Afrique* (Fourchard L. Ed). Karthala, 187 p.
- Latour B. (2001) *Le métier de chercheur : regard d'un anthropologue*, Éditions de l'INRA, 103 p.
- Levy J., Lussault M. (dir). (2003) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Éditions Belin, 1031 p.
- Géneau de Lamarlière. (2006) « Échelle et changement d'échelle : un intérêt conceptuel pour l'aménagement ? » in *Nouvelles échelles des firmes et des réseaux*, (Dupuy G., Géneau de Lamarlière), L'Harmattan, pp. 19-45.
- Howitt R. (2002) « Scale and the other » in *Geoforum*, n°33, pp. 299-313.
- Offner JM. (2006) « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts » in *Revue française de Science Politique*. Vol 56, N°1, 2006, pp. 27-47.
- Ortiz L. (1994). « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel » in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, sous la direction de Neméry JP, éditions Economica, pp 183-200.
- Raffestin C. (1996) « Préface » à l'ouvrage *réseaux et territoires : significations croisées* (sous la direction de Offner JM., Pumain D.), édition de l'aube, pp. 5 - 11.
- Raffestin C. (1980) *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 249 p.
- Savy M. (2006) *Le transport de marchandises*, Eyrolles-Editions d'organisation, 372 p.
- Vanier M. 2007. « Politistes et géographes à l'épreuve de l'épreuve » in *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale* (Faure A., Negrier E. Dir), pp 269-273.

Partie 1. Acteurs et évolution des réseaux de transport : une redéfinition du couple public-privé et des logiques de réseaux

1.1 L'évolution du rapport public-privé dans les réseaux de transport : les termes du débat

1.1.1 La modification du cadre du jeu : propos introductifs

Le couple réseau-territoire semble avoir partiellement divorcé dans un référentiel de marché progressivement dominant. Ce type de commentaire abrupt est néanmoins devenu classique dans les discours académiques relevant les évolutions des réseaux de toutes sortes ces vingt dernières années dans des contextes variés de déréglementation. La densité des recherches sur cette déréglementation appréhendée le plus souvent dans le sens anglophone de « *deregulation* » ainsi que la déclinaison des mouvements associés de privatisation ou de libéralisation rendent quasiment impossible une lecture synthétique de ces évolutions. En focalisant uniquement sur les réseaux de transport, cette synthèse permet par exemple de constituer une « *géographie de la déréglementation des transports* » (Zembri, 2007) appliquée aux évolutions des secteurs aérien et ferroviaire qui jusqu'ici avaient plutôt été observées sous des angles économiques. Il n'est pas question ici de s'inscrire dans cette gamme de travaux, mais bien de repérer en forme de propos introductifs, les éléments qui peuvent éclairer la problématique du couple public-privé.

Au-delà du débat sémantique (déréglementation/dérégulation ; réglementation/régulation⁴), le principal constat partagé est le suivant : il faut parler d'une modification du cadre réglementaire davantage que d'une suppression des règles et des cadres régulateurs. Le fait de déréglementer revient « *à créer de nouvelles combinaisons qui déterminent de nouvelles formes de régulation* » (Zembri, 2006) et

⁴ Les recensements bibliographiques effectués (Zembri, 2007 ; Emangard 2009) démontrent logiquement une dominante de travaux anglo-saxons sur la « *deregulation* » corolaire de la diffusion de ces évolutions. La plupart des travaux universitaires et institutionnels français privilégient le terme déréglementation auquel est souvent associé le terme de libéralisation. Dans cette acception, la réglementation n'est qu'un outil parmi d'autres de la régulation, mais le terme de réglementation se traduit en anglais par « *regulation* » d'où un certain nombre de malentendus (cf. Savy M. 2009).

donc de modifier les « *dispositions réglementaires et fiscales visant à préserver un équilibre dynamique entre les éléments du système* » de transport qui forment ce que l'on peut appeler une régulation (Savy, 2006⁵). Pas de système sans règle donc, les évolutions observées dans les industries de réseau depuis une trentaine d'années valident ainsi la mise en place de ce qu'il serait plus juste d'appeler une re-réglementation des réseaux obéissant à des objectifs variés de rationalisation des dépenses publiques, de suppression des monopoles, d'introduction de la concurrence aux échelles nationales, de mise en place de marché commun, d'abaissement des distorsions de concurrence à l'échelle internationale ou plus globalement de compétitivité des réseaux mesurée dans ce référentiel de marché devenu dominant.

Ces évolutions réglementaires, initiées dans les années 1980 au Royaume-Uni et aux Etats-Unis (dès l'administration Carter), relayées par les principales organisations internationales (GATT puis OMC, Banque Mondiale) et les ensembles régionaux (Union Européenne) ont connu une diffusion spatiale et sectorielle amenant à une généralisation quasi achevée dans les espaces du monde et dans les différentes industries de réseau. Cette diffusion a été décrite et synthétisée dans différents travaux (Peltzman S. Winston C. 2000). Diffusion généralisée donc, les voies de cette déréglementation prennent néanmoins des formes variées en fonction des contextes nationaux et régionaux. Les trois types de réformes analysés par Pierre Zembri dans son Habilitation à Diriger des Recherches (désintégration des réseaux, privatisation, ouverture des réseaux à la concurrence) résument les instruments utilisés de façon souvent croisée pour re-réglementer les réseaux. L'exemple du Royaume-Uni permet d'ailleurs d'illustrer le recours à ces trois instruments dans un même mouvement de réforme largement commenté (Zembri, 2007 ; Whelan & al 1998...).

S'il n'est pas question d'expliquer ici ces trois instruments⁶ analysés finement par d'autres, il importe, en premier lieu, de préciser que la conséquence principale de ces

⁵ Pour reprendre l'expression de Michel Savy, la régulation est alors « l'expression synthétique et la méthode d'une politique des transports » (2006, p 9).

⁶ En quelques mots. La désintégration des réseaux renvoie au découplage des différentes fonctions du réseau (réseau service, réseau support notamment) en distinguant en particulier des opérateurs de réseaux et des gestionnaires de réseaux (le terme de de-intégration est également utilisé). La privatisation indique un changement de statut des opérateurs et/ou une mise en vente des entités concernées (par « bouts » de réseau ou en totalité). L'ouverture des réseaux renvoie à

réformes tient bien dans la redéfinition de la place du secteur public et dans l'introduction croissante des opérateurs privés succédant à des phases de monopole public. La privatisation en est bien sûr la forme la plus rapidement saisissable. Mais les couples « désintégration /ouverture du marché », « désintégration/privatisation » renvoient également à cette introduction privée. En deuxième lieu c'est bien « *la dissociation des fonctions de régulateur et d'opérateur de réseaux* » qui apparaît comme la dimension la plus notable (et la plus observée dans les recherches) de la déréglementation (Lorrain D., Marchais-Roubelat A. 2001 ; Offner JM, 2005).

Redéfinition public/privé et renforcement de la fonction d'opérateurs de réseaux apparaissent comme les deux caractéristiques centrales de ces évolutions des cadres régulateurs. A ces caractéristiques s'ajoute une congruence évidente entre ces phases de déréglementation et le développement de stratégies d'opérateurs à l'échelle mondiale (et à toutes les échelles du jeu mondial) que les anciens cadres régulateurs nationaux ne pouvaient pas autoriser. La généralisation de réseaux mondiaux a ainsi été renforcée par ce mouvement de re-réglementation qui s'est développé à l'intérieur de cadres régulateurs souvent régionaux⁷.

1.1.2 L'évolution des formes de réseau : un chantier géographique ?

Les mouvements observés

Les recherches en sciences sociales sur les réseaux de transport ont décrypté ces caractéristiques mentionnées précédemment. Elles peuvent être classées autour des trois césures classiques - fret/voyageurs, urbain/interurbain, national/international- repérables dans les recherches générales traitant du transport (Emangard & al, 2009⁸). Les deux

l'accès d'exploitants-tiers (publics comme privés) à ces réseaux anciennement exploités en situation de monopole. Ces trois principes se combinent pour donner des types de réformes (nord-américaine, européenne, britannique...).

⁷ « Régionaux » au sens d'ensembles économiques pluri-nationaux (UE, Alena...) qui deviennent le cadre préférentiel des nouvelles régulations publiques (Beckouche, 2005).

⁸ Dans un chapitre collectif récent (2009), P Emangard met en évidence autour de ces césures un certain nombre de caractéristiques fortes d'une analyse bibliographique de la

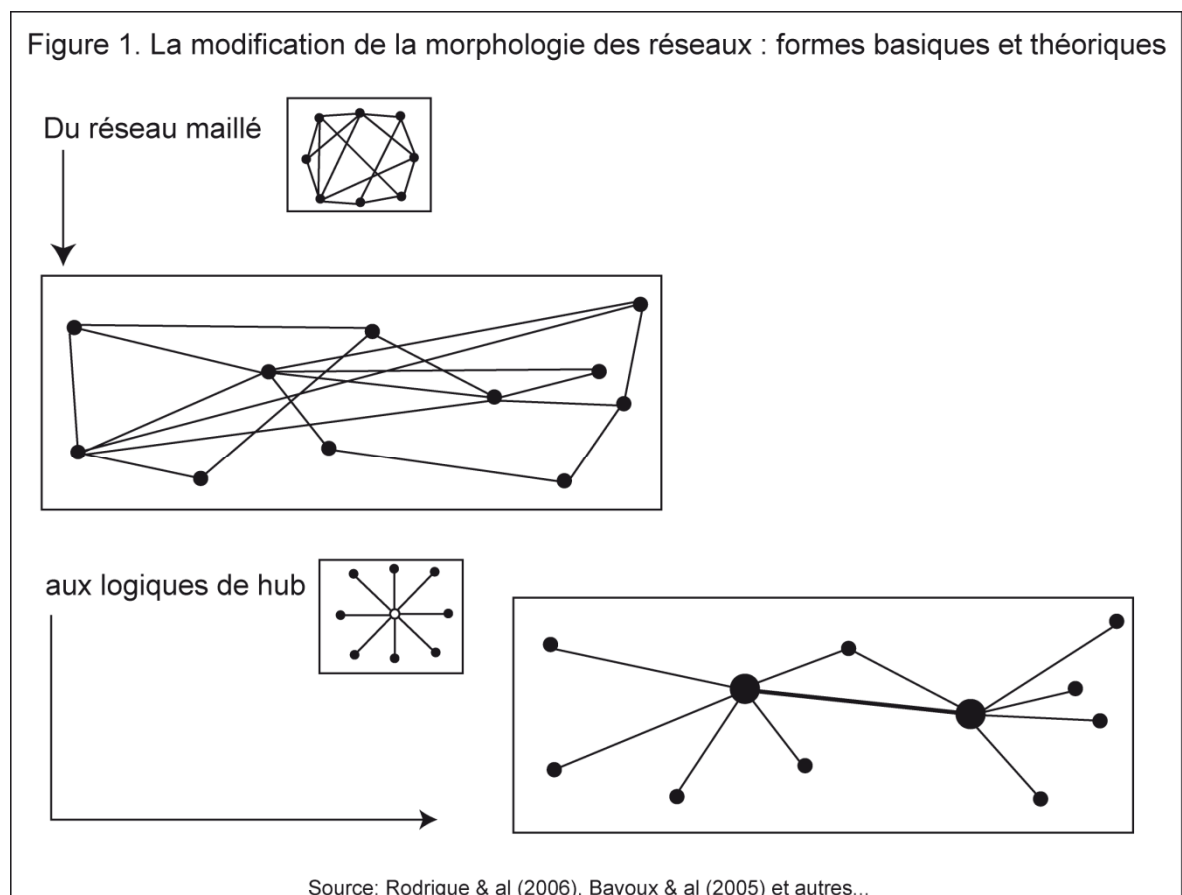
sections suivantes seront consacrées à une appréhension des évolutions ferroviaires et portuaires encadrées par cette reformulation de la partition public-privé et des fonctions d'opérateurs de réseaux. Dans l'immédiat, les deux encarts (encart 1. *Les pratiques privées des opérateurs du transport en Afrique de l'ouest* & encart 2. *L'introduction privée et terrestre des opérateurs maritimes en Europe : European Rail Shuttle*) renvoyant à des travaux personnels menés ces dernières années (cf. Volume 1 HDR) sont une illustration parmi d'autres de trois caractéristiques principales qui ont été partout observées (à chaque échelle, sur chaque espace, sur chaque secteur), malgré des adaptations différenciées en fonction des particularismes spatiaux.

La première caractéristique est celle du *binôme concentration/internationalisation* du secteur. Si ce dernier n'est évidemment pas spécifique au transport et concerne l'ensemble de l'industrie et des services, il reste que les modes de transport ont connu un puissant mouvement de concentration par acquisition ou fusion, particulièrement dans les modes où les coûts fixes nécessaires à l'activité sont élevés (maritime, aérien). L'équation spécialisation-standardisation-massification qui a permis d'accompagner la mondialisation a un coût, engendrant une concentration elle-même autorisée par la levée des régulations classiques encadrant les acteurs et marchés nationaux. Les chiffres sont connus⁹ et résument un mouvement non contestable dans l'aérien et le maritime bien sûr mais également dans le ferroviaire et le routier. Et cette concentration aboutit à une

déréglementation dans les transports : rareté des travaux sur les modes terrestres en comparaison de la profusion des travaux maritimes et aériens, surreprésentation des travaux ferroviaires par rapport aux travaux routiers voire fluviaux, faiblesse des recherches dites de géographie.

⁹ Il s'agit d'une concentration du secteur (entreprises) mais également des trafics associés. Deux chiffres parmi d'autres peuvent l'illustrer. En Amérique du nord, le nombre des grands opérateurs ferroviaires de classe 1 était de 56 au début des années 1970, il est aujourd'hui de 6. Dans le transport maritime de conteneurs, la même concentration est évidemment observée. Par rapport à la conséquence de cette concentration sur la structure des trafics, on peut alors noter que la part des 20 premiers armements mondiaux dans le total mondial de conteneurs transportés était de 32% en 1989, 52% en 2000, et 82% en 2007. L'actualité sur la fusion des compagnies aériennes voire sur la disparition de certaines compagnies pourtant anciennement « nationales » (Swissair, Sabena) ou sur la consolidation de grands groupes logistiques et routiers l'illustre également. Cette tendance économique doit néanmoins être relativisée par la coexistence dans les transports de ces grands groupes concentrés et d'opérateurs de taille réduite, le système de transport résultant de l'interaction de ces deux composantes (cf. Savy, 2009).

internationalisation du secteur par un jeu de fusion/acquisition qui ne se développe plus seulement sur des bases nationales, l'exemple d'*European Rail Shuttle* (encart 2) en donne une illustration parmi d'autres. Sans remettre en cause ce mouvement de concentration et sans rentrer dans les différences modales, il importe également de signaler ici la permanence de ce que certains appellent une *bipolarisation* du secteur (Savy M. 2006 & 2009) caractérisée par une coexistence toujours marquée entre ces grands groupes continentaux et mondiaux concentrés et des petites entreprises dans des relations intenses constitutives des systèmes de transport. Certes, les modes terrestres (routier en particulier) sont ici plus concernés, mais cette bipolarisation concerne bien l'ensemble des réseaux de transport à des degrés variés. Les opérateurs dits de « niches » sont ainsi des acteurs importants du fonctionnement des réseaux maritimes et aériens modifiés dans ce contexte de re-réglementation.



Car c'est bien *la modification des réseaux et de leurs formes* qui constitue la deuxième caractéristique (la plus observée) des évolutions. L'évolution vers un modèle dominant de type *hub & spoke*, c'est-à-dire vers une structure de réseau polarisé ou en étoile, a

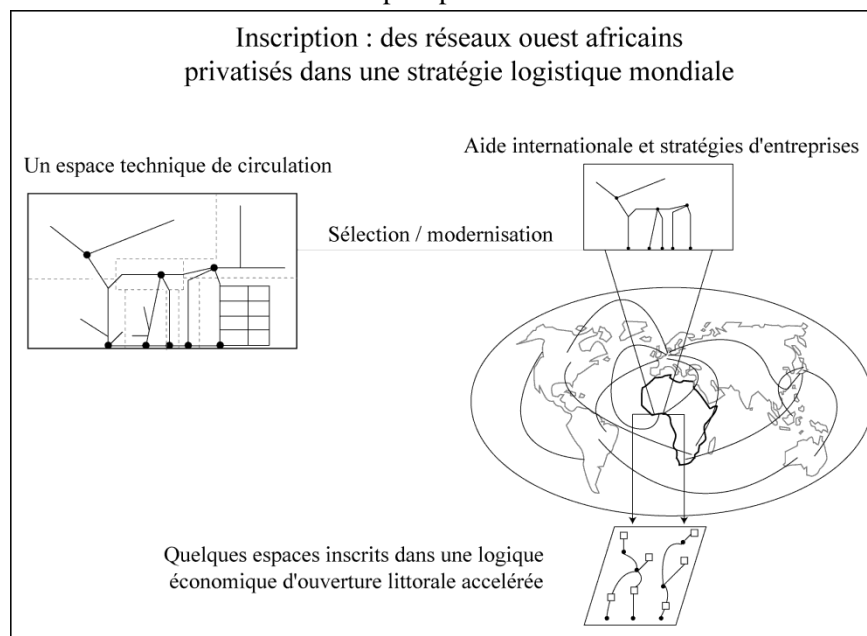
pour le moins fasciné des chercheurs d'horizons divers, décryptant une concentration généralisée plus ou moins proche de la forme théorique présentée (cf. Figure 1). De la géographie de l'internet (Dupuy, 2002) à la géographie aérienne (Varlet, 1997 ; Dobruskes, 2007), en passant par les restructurations terrestres (Zembri 2007 ; Savy, 2006), la littérature disponible est riche sur une reconfiguration en « *hub* » dont les caractéristiques spatiales (Fleming & Hayut, 1994) et le « *design* » ont été synthétisés (O'Kelly & Miller, 1994) dans les années 1990. Et dans les recherches en cours, ce sont bien les formes « hybrides » de réseau, entre structures étoilées et logiques de desserte de point à point, qui occupent les chercheurs. Des réseaux complexes aux simples formes axiales évoquées dans les exemples des pratiques privées en Europe et en Afrique de l'ouest (encart 1&2), une nouvelle géographie s'est ainsi dessinée.

Il n'est pas question ici de résumer même de façon partielle la richesse de ces travaux qui rendent compte d'une simplification réticulaire mais basée sur des modèles variés de polarisation et de redistribution¹⁰. Quelques modèles d'évolutions ferroviaires et portuaires seront abordés plus en avant, mais il paraît important, à ce stade, de signaler un point de cette géographie qui renvoie à la consolidation de la fonction d'opérateurs évoquée précédemment et aux pratiques des grands opérateurs devenus majoritairement privés. Ce point tient dans la distinction mise en place par les opérateurs entre deux fonctions différentes accordées aux points des réseaux. Elle se caractérise par une dissociation accrue entre les logiques de fonctionnement interne et externe des réseaux. Si la plupart des points des réseaux sont utilisés par les opérateurs pour desservir les espaces irrigués par ces mêmes réseaux (logique de pôle), la nouvelle géographie formulée par les opérateurs consacre également la mise en place de points dont la fonction principale s'inscrit dans l'organisation interne du réseau de l'opérateur (logique de nœud) de façon parfois déconnectée de leur environnement immédiat. Ce couple général nœud/pôle renvoie alors aux deux logiques formalisées en 1994 par Fleming et Hayut (appliquées à la conteneurisation maritime) proposant les termes d'« *intermediacy* » pour définir la capacité d'un point à traiter et s'insérer dans les trafics dits de connexion entre les lignes de réseau et de « *centrality* » pour définir la

¹⁰Se reporter pour cette géographie des réseaux à trois « manuels » récents qui synthétisent l'évolution : *Géographie des transports* (Bavoux & al 2005) ; *The geography of transport systems* (Rodrigue & al, 2006) ; *Le transport de marchandises* (Savy, 2006).

Encart n° 1. Les pratiques privées des opérateurs du transport en Afrique de l'ouest

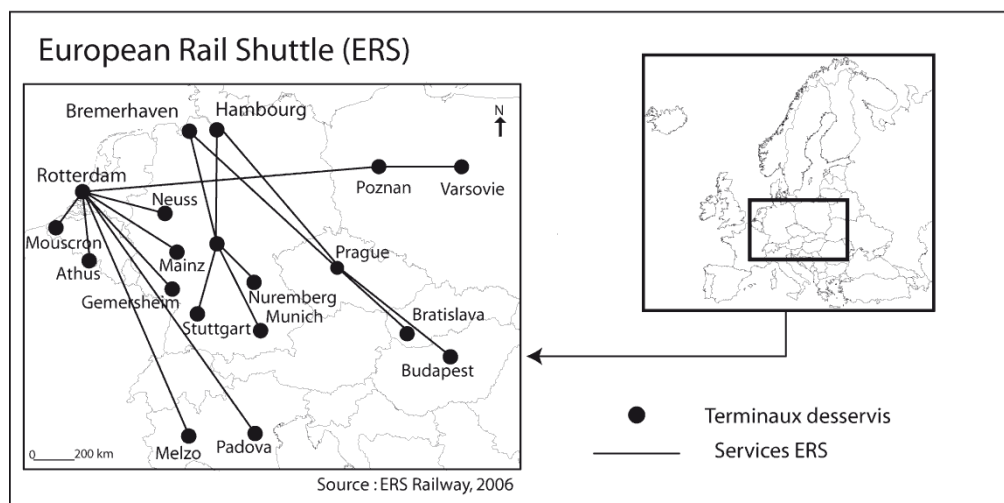
En situation marginale dans le système économique mondial, l'Afrique de l'ouest propose pourtant une illustration saisissante des évolutions mondialisées et déréglementées des réseaux de transport. Dans un contexte de crise de la dette, les *plans d'ajustements structurels* orchestrés à partir des années 1980 par le FMI, la Banque Mondiale et les différentes strates de l'aide internationale ont été déclinés en *projets sectoriels* amorçant une déréglementation des secteurs économiques. Les Projets Sectoriels des Transports (PST) ont acté une augmentation du rôle du secteur privé dans les industries du transport et des travaux publics ainsi qu'une révision des cadres réglementaires permettant la levée des entraves sur les corridors à l'intérieur d'un réseau régional dit « prioritaire ». Sur ces axes, les stratégies du groupe Bolloré puis du groupe Maersk-Sealand ont à partir des années 1990 abouti à la mise en place progressive d'un réseau ouest-africain partiellement privé intégrant les différentes fonctions maritimes, portuaires et terrestres. Les terminaux portuaires, les terminaux intérieurs, certaines voies ferrées, l'industrie routière, sont intégrés dans le cadre de dispositifs partant des ports principaux de la côte ouest-africaine vers l'intérieur productif permettant à ces deux opérateurs de proposer une offre porte à porte (transport, manutention, formalités douanières, transit) entre les principaux pôles. Ce schéma d'*intégration verticale* repose sur une logique de hiérarchisation du réseau c'est-à-dire de sélection de quelques points et axes même si le contexte d'instabilité politique et économique interdit une stricte *concentration* en imposant le maintien d'axes alternatifs. Il reste qu'à partir de la desserte des ports se développe une orientation générale (privée) privilégiant quelques axes individualisés d'ouverture littorale. On ajoutera que dans le secteur uniquement portuaire, une concurrence accrue entre opérateurs maritimes s'est développée entre 2005 et 2009 pour la (re)prise des concessions portuaires ouvertes à la concurrence annonçant peut-être une évolution des réseaux de desserte vers des structures plus polarisées.



Source : Debrie J (2005) « L'enclavement : expression géographique de la discontinuité dans les réseaux » in 16^{ème} Festival International de Géographie, « Le Monde en réseaux ».
 Debrie J. (2001) « Transport et espaces d'entreprises : les stratégies africaines du groupe Bolloré » in Les cahiers scientifiques du transport.

Encart n°2. L'introduction privée et terrestre des opérateurs maritimes en Europe : *European Rail Shuttle*

L'exemple de l'opérateur *European Rail Shuttle* résume une partie des évolutions engendrées dans les réseaux par la consolidation des fonctions d'opérateurs et la re-réglementation des secteurs du transport. Cet opérateur intermodal a été créé en 1994 par les quatre armateurs Maersk, Sealand, P&O et Nedlloyd pour fournir initialement des services ferroviaires à ces armements maritimes entre les ports de Rotterdam et différents terminaux intérieurs en Italie et en Allemagne. Le développement des services sur les ports de Bremerhaven et de Hambourg et la multiplication des terminaux intérieurs desservis en Allemagne puis en Pologne, en Hongrie, en République Tchèque et en Slovaquie démontrent un renforcement de l'aire d'action de ces opérateurs globaux mais dans une logique d'axes massifiés (point A/point B pour reprendre le vocabulaire ferroviaire) ne correspondant pas à une logique de réseau. C'est ensuite l'évolution de l'actionnariat en dix ans qui témoigne de la concentration maritime, ces quatre armateurs par fusions successives devenant deux (Maersk-Sealand, P&O Nedlloyd) puis un opérateur global (AP Moller-Maersk Group). C'est enfin l'évolution des fonctions exercées qui illustre une introduction privée élargie. Si ERS est d'abord en 1994 ce qu'il est convenu d'appeler dans le jargon européen un opérateur de transport combiné qui commercialise des services ferroviaires en jouant un rôle d'intermédiaire entre les compagnies maritimes et les entreprises de traction ferroviaire notamment publiques, il devient en 2002 une entreprise ferroviaire à part entière (assurant la traction et possédant les locomotives et wagons) sur les destinations allemandes. Dans un contexte de libéralisation du fret ferroviaire européen permettant d'obtenir ces licences ferroviaires, cette activité de tractionnaire marque une consolidation de l'introduction terrestre de ces opérateurs maritimes. En traction directe ou en contractualisation avec les tractionnaires classiques, ERS assume dix ans après sa création l'exploitation de près de 280 navettes ferroviaires par semaine pour un total annuel de 500 000 conteneurs transportés sur terre (en 2005) par un opérateur d'origine maritime prolongeant ses services en sélectionnant quelques ports et quelques axes terrestres dans une logique de massification hiérarchisant les ports et les dessertes potentielles.



Source : Debie J., Gouvernal E. (2006). « Intermodal Rail in Western Europe: actors and services in a new regulatory environment » in *Growth and Change*, vol 37, n°3.

capacité d'un point à générer des trafics en fonction des arrière-pays desservis. Entre pôle de desserte, hub connectant les lignes de réseau et points mixtes assumant les deux fonctions, s'organise ainsi une géographie duale du réseau recomposant les logiques de desserte des territoires.

Et c'est cette *recomposition de l'articulation entre réseaux et territoires* qui constitue la troisième caractéristique repérée dans des travaux nombreux. Le contexte de déréglementation est avant tout un contexte de modification des échelles du jeu opérationnel introduisant pour reprendre les expressions de Jean Marc Offner « *cette course poursuite entre les territoires institutionnels et les espaces fonctionnels* » qui revient à poser la question du « *politique dépossédé* » (Offner, 2000). L'ambiguïté du terme échelle a déjà été évoquée (Géneau de Lamarlière, 2006) mais c'est bien l'extension spatiale de l'activité des opérateurs (échelle) débordant les périmètres classiques de l'activité institutionnelle (échelon), qui renouvelle la problématique classique de l'articulation réseau/territoire. Là encore, les exemples ferroviaires et portuaires illustreront ce débordement plus en avant, mais les deux encarts montrent cette configuration d'axes intégrés de transport dont l'orientation en Afrique comme en Europe dessine des espaces d'activités transversaux aux échelons institutionnels (municipaux, infra-nationaux, nationaux).

Certes, ces évolutions prennent des formes différentes en fonction des modes de transport et des espaces concernés. Et un des chantiers géographiques principaux tient bien dans la prise en compte des contextes spatiaux qui permet de comprendre la variété des résultats d'une déréglementation obéissant pourtant à une doxa commune. Il reste que cette « *nouvelle échelle des firmes et des réseaux* » renouvelle la question territoriale (Dupuy & al. 2006¹¹). D'autant plus, qu'il apparaît ici important de signaler que les logiques de déréglementation ont abouti à des principes de rationalisation dont la conséquence principale tient dans l'homogénéisation progressive des comportements privés et publics en termes opérationnels. Cette question centrale, évoquée dans

¹¹ L'ouvrage collectif « *Nouvelles échelles des firmes et des réseaux* » (Dupuy & Geneau de Lamarlière, 2006) résultat des séminaires internes du Centre de Recherche sur les Réseaux, l'Industrie, l'Aménagement (CRIA) propose des approches variées de cette question mise en débat dans l'ouvrage. Cf. bibliographie.

L'introduction, sera développée mais les comportements des opérateurs privés et publics de réseaux dans un contexte de marché tendent évidemment par pression concurrentielle à se rapprocher à tel point que la distinction privé-public, en termes opérationnels, n'est peut être plus une catégorie pertinente d'explication du fonctionnement des réseaux, celui-ci s'expliquant plus par la nouvelle césure opération-gestion-régulation consacrée dans les réformes des secteurs du transport.

Ancrage spatial, conflits d'échelles

Les trois caractéristiques précédentes ont été étudiées finement par les sciences sociales. Et la géographie a contribué à ce que l'on pourrait appeler une géographie des opérateurs permettant d'analyser l'évolution des réseaux mondiaux. Les grands opérateurs maritimes (armateurs et manutentionnaires), les grands opérateurs aériens (compagnies aériennes, messagerie express), les opérateurs ferroviaires continentaux... ont leur géographie et la contribution francophone à cette dernière est importante. Mais paradoxalement, en contrepoint de la variété des apports de la discipline géographique sur ces trois caractéristiques d'évolution réticulaire, les questions de l'impact de ces évolutions sur les espaces desservis, sur ce qu'apporte ou n'apporte plus ces pratiques privées (mais également publiques) à l'animation et la composition des territoires (la valeur ajoutée pour un territoire), sur l'inscription spatiale de ces pratiques, sur leur rôle dans ce qu'il est convenu d'appeler le développement local ou territorial... semblent moins étudiées. La question de l'ancrage territorial des firmes relève souvent d'autres courants disciplinaires (économie de la proximité, économie territoriale...) ou de chercheurs au croisement de différentes disciplines (Veltz & Savy, 1993 ; Franc, 2009...). Dit autrement, les géographes ont en général étudié davantage la réorganisation, la forme et la dimension (échelles) des réseaux d'opérateurs que la question de l'ancrage et des conséquences spatiales de cette réorganisation. Certes, identifier les débordements fonctionnels, la hiérarchisation des réseaux et donc la sélectivité des dessertes, c'est bien sûr parler d'espaces, mais le constat énoncé en 1996 par Claude Raffestin, remarquant que la conséquence territoriale de l'autonomisation de l'économie restait à déchiffrer semble encore partiellement valable.

Sans contredire tout à fait le constat précédent, une problématique - associée aux conflits d'échelles évoqués précédemment - est cependant de façon récente évoquée : il s'agit de l'inadéquation progressive entre la rationalité privée et la valeur ajoutée pour un territoire (urbain, interurbain, régional, national...) d'accueillir et financer l'introduction de ces grands opérateurs. Les débats sur les aménagements portuaires, sur les installations logistiques ou encore sur les aéroports ou les lignes grande vitesse renvoient ainsi à l'émergence d'une forme de « rejet spatial » c'est-à-dire d'une opposition grandissante des espaces desservis à accepter les contraintes associées aux phénomènes de concentration/hierarchisation qui animent les réseaux. Certes, il est difficile d'homogénéiser ce rejet qui s'étend de simples réactions de voisins à des oppositions collectives aux motivations environnementale ou sociale, mais il y a là une question d'espaces (pour qui et pour quoi ?) formant ce que d'aucuns appellent une « *géopolitique de l'aménagement du territoire* » (Subra, 2007¹²) qui interpelle de plus en plus les géographes, notamment en France où ces rejets ont pu se cristalliser autour d'un cadre institutionnel de débat public. La question des réseaux et des points de ces réseaux rencontre sur ce point précis (le conflit spatial) des problématiques d'espaces qui semblent intéresser de façon croissante la géographie et l'aménagement du territoire (Subra, 2007 ; Lavaud-Letilleul, 2005 ; Faburel, 2003 ; Ollivro, 1997 ; Troin, 2005...).

Les termes du débat sur cette évolution des relations public-privé peuvent alors se définir dans cette tension qui semble se renforcer suite aux déréglementations et privatisations entre les réseaux fonctionnels (privés mais également de plus en plus publics), leurs inscriptions spatiales et les territoires institutionnels. Cette course poursuite de l'institutionnel et du fonctionnel est, il vrai, affaire ancienne mais c'est bien la généralisation sectorielle et spatiale de ces réseaux d'opérateurs, autorisée par la déréglementation, qui a élargi l'échelle du problème, la déplaçant dans un système scalaire nouveau où se croisent les échelles mondiales, régionales, nationales et infranationales. Certes, les termes du débat sont ici réducteurs et les recherches trop

¹² On doit à Philippe Subra ce positionnement important sur la nécessité de « géopolitiser » les approches géographiques de l'aménagement. En partant du constat d'une absence quasi totale de cette dimension conflictuelle dans les ouvrages de géographie et d'aménagement du territoire, Subra décrypte ces jeux d'acteurs, de pouvoirs, de conflits, de négociation qui « font » l'aménagement au-delà de sa dimension technique. Dans ces travaux, l'évolution des réseaux et de leurs opérateurs est souvent évoquée (Subra, 2007).

rapidement évoquées dans les pages introductives précédentes livrent bien d'autres éléments qui ne rentrent pas dans le cadre du projet présenté ici. Dans ce projet, il importait donc surtout de signaler que la modification des règles (généralisée) introduit une partition nouvelle des fonctions (public-privé) et une évolution des formes de réseaux liée en partie à des opérateurs de réseaux dont les champs et espaces d'action sont décuplés. Cette évolution peut être illustrée par les cas ferroviaires (1.2) puis portuaires et maritimes (1.3).

1.2. Pratiques d'acteurs et formes des réseaux : illustrations ferroviaires et intermodales.

Introduction. L'ouverture du réseau ferroviaire européen : quelle (dé)réglementation ?

L'exemple du transport ferroviaire de fret et de son intégration intermodale en Europe offre une première illustration, aux échelles nationale et continentale (UE), de cette redéfinition engendrée par une re-réglementation des rapports public-privé et une évolution des systèmes d'acteurs animant les réseaux. Cet exemple d'actualité largement commenté et débattu renvoie à la *libéralisation du fret ferroviaire* et s'inscrit donc dans le débat en cours sur l'évolution « libérale » européenne. Le terme « libéralisation » dans ce sens européen définit une déréglementation basée sur une *ouverture des réseaux (open access)* permettant l'introduction privée et la concurrence entre opérateurs sur un réseau *désintégré* mais dont l'infrastructure reste gérée pour l'essentiel par des établissements publics. Il est associé à la fin des monopoles des grandes entreprises nationales publiques et de leurs modèles d'intégration (exploitant/gestionnaire de l'infrastructure).

La littérature est riche sur cette réforme du fret ferroviaire européen. Les références indiquées en bibliographie couvrent largement le sujet en analysant la construction politique de cette réforme (Beyer & Chabalier, 2009), sa dimension économique (Crozet, 2004), juridique (Dablanc, 2009) ou encore géographique (Zembri, 2007). Sans rentrer dans les détails, il importe d'abord de rappeler que cette réforme du fret ferroviaire, initiée dès le début des années 1990 dans le cadre communautaire et parfois avant dans les cadres nationaux, a été accompagnée d'une rhétorique du report modal (de la route aux modes alternatifs ferroviaire, fluvial, maritime) élaborée dans un contexte de crise prononcée du fret ferroviaire. Ce double objectif est décliné dans le

livre blanc des transports de la commission européenne (2001)¹³ mais est également présent dans la plupart des discours et dans les plans de restructuration nationaux. A cet égard, l'idée d'un pouvoir de la Commission décidant d'une libéralisation des secteurs a été relativisée par un certain nombre d'écrits politistes qui ont bien montré que cette réglementation est d'abord la conséquence d'une combinaison complexe entre politiques nationales et décisions européennes prises depuis 1999 en codécision par le Conseil et le Parlement ; décisions elles mêmes portées et influencées par des acteurs divers organisés en lobby européen (association des gestionnaires de l'infrastructure (*European Infrastructure Managers*), association des nouveaux entrants (*European Rail Freight Association*), plate-forme d'utilisateurs industriels du rail...)¹⁴.

Dans cette évolution, la directive 91/440 marque le début d'une modification de la réglementation. Cette directive, qui impose la séparation au moins comptable des activités d'exploitation ferroviaire de celles de gestion de l'infrastructure, acte la désintégration des réseaux nécessaire à l'ouverture de ce même réseau. Les directives suivantes (95/18, 95/19, suivies des orientations faisant suite au livre blanc des transports en 2001 (directives 2001/12, 13 et 14), puis des directives du deuxième paquet ferroviaire (2004/49, 50, 51) complétées par les orientations du troisième paquet ferroviaire de 2007) vont s'attacher à définir progressivement les conditions d'accès au réseau, les dispositifs de séparation entre exploitation ferroviaire et gestion de l'infrastructure, les conditions d'octroi des licences, d'homologation des matériels et d'homogénéisation des conditions de sécurité. Cet ensemble a encadré une mise en concurrence intra-modale aujourd'hui achevée des réseaux de fret européen et nationaux

¹³ Le constat énoncé par la Commission européenne en 2001 est résumé ainsi : avec 241 milliards de tonnes/km transportés en 2000 contre 283 en 1970 dans les pays de l'Union, la part de marché du rail dans le transport de marchandises est passée de 21,1 % à 8,4 % au profit de la route dans un contexte de croissance très forte des volumes transportés. En France, le trafic du fret ferroviaire en 2002 (50 milliards de tonnes/km) est identique à celui traité en 1985 alors que dans le même temps, les trafics routiers connaissent un doublement des trafics, de 125 milliards de tonnes/km à 250. Dans ce contexte de crise, les projets de réformes ont alors émergé aux différents échelons de l'espace européen.

¹⁴ Sur ce sujet, une lecture précise est proposée dans : Beyer et Chabalier (2009) « La réforme ferroviaire » et dans Chabalier (2007) « Libéralisation des secteurs de fret ferroviaire français et allemand : indépendance et corrélation des évolutions sous une pression européenne », cf. Bibliographie.

pour les entreprises ferroviaires disposant des licences nécessaires (mars 2003, ouverture à la concurrence sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire ; mars 2006, concurrence sur l'ensemble du réseau international ; 1^{er} janvier 2007, ouverture à la concurrence des dessertes nationales).

La déréglementation ferroviaire en Europe a donc pour l'essentiel porté sur un binôme désintégration-ouverture assumant le principe du libre accès. Elle se différencie de la plupart des autres formes de déréglementation ferroviaire fondées sur un binôme segmentation-privatisation du réseau utilisé par exemple en Amérique du nord. Certes, parler d'un modèle européen a le désavantage de masquer la diversité des situations nationales. Entre des États ayant très tôt anticipé une libéralisation ferroviaire (Royaume-Uni, Suède), d'autres ayant une longue tradition d'entreprises ferroviaires indépendantes de l'opérateur national (Allemagne) et les États ayant profité au maximum des délais autorisés par la Commission (France), les configurations sont multiples et ne relèvent pas toutes d'une adaptation aux directives européennes. Et dans cette diversité, certains opérateurs ferroviaires régionaux ou locaux ont parfois même en propriété les infrastructures qu'ils exploitent empruntant ainsi à un modèle nord-américain. Il reste que pour la quasi-totalité du réseau, le modèle européen est fondée sur l'ouverture à la concurrence des réseaux nationaux gérés par des établissements gestionnaires chargés d'octroyer les sillons. Cette déréglementation spécifique implique une complexification du système des acteurs publics et privés de la production ferroviaire.

1.2.1 La complexification du système d'acteurs: quelle production ferroviaire ?

Suite à cette politique commune ferroviaire et ses transpositions nationales, c'est donc un système d'acteurs modifié dans sa composante publique qui renouvelle la partition public-privé. Au delà des hétérogénéités nationales, la production d'un service ferroviaire repose sur plusieurs niveaux assumant les différentes fonctions d'un réseau désintégré.

Le premier niveau de cette production correspond à la fonction de *gestionnaire de l'infrastructure* en charge de la maintenance du réseau, du développement et de l'entretien des infrastructures. Ce gestionnaire autorise le principe d'ouverture des réseaux en gérant l'allocation des capacités, c'est à dire en vendant les sillons aux entreprises ferroviaires publiques et privées dans un principe d'accès équitable à l'infrastructure. Si cette fonction est généralisée en Europe, elle est déclinée nationalement suivant des modèles variés allant de la simple séparation comptable entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'entreprise ferroviaire historique (Belgique, Luxembourg) à la séparation patrimoniale en deux entreprises distinctes aux liens plus ou moins étroits (Suède, France, Italie...) ou encore à la séparation fonctionnelle ou juridique organisée par filialisation au sein d'une holding (Allemagne, Autriche). Ces différences de transpositions nationales, qui marquent des degrés variés de perception de ce que doit être la libéralisation, ne remettent pas en cause ce principe d'ouverture du réseau autorisée par cette fonction individualisée de gestionnaire de l'infrastructure autorisant l'accès aux entreprises ferroviaires.

Le deuxième niveau de la production ferroviaire correspond aux *entreprises ferroviaires* qui assument la fonction de traction. Les entreprises ferroviaires représentent donc le volet exploitation de la partition « gestion de l'infrastructure / exploitation ferroviaire » sur laquelle repose la désintégration des réseaux. Dans la réglementation européenne¹⁵, est considérée comme entreprise ferroviaire, « *toute entreprise à statut public ou privé dont l'activité principale est la fourniture de prestations de transport de marchandises et/ou de voyageurs par chemin de fer, la traction devant obligatoirement être assumée par cette entreprise* », le terme recouvrant aussi « *les entreprises qui assument uniquement la traction* ». Ce niveau est composé des opérateurs historiques nationaux, des opérateurs privés et des configurations mixtes (opérateurs nationaux publics/opérateurs privés) qui ont émergé dans ce contexte de libéralisation.

Ces deux niveaux de la production ferroviaire constituent le schéma général nécessaire à la circulation d'un train dans un réseau désintégré. Il importe d'ajouter que ce binôme de base repose sur la mise en place parallèle d'organes d'homologation des matériels, d'agrément des personnels, de certification des conditions de sécurité et surtout de

¹⁵ Article 3 de la directive européenne 91/440 modifié par la directive 2001/12.

régulation permettant d'observer (et réguler donc) l'accès équitable aux infrastructures et globalement le respect du nouveau cadre réglementaire. La mise en place en France de l'Établissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF) en 1996 marquant la transposition du deuxième paquet ferroviaire ou la création, en cours et donc plus tardive au regard des directives européennes, de la Commission de Régulation des Activités Ferroviaires (CRAF), témoignent de ce dispositif additionnel nécessaire au fonctionnement du couple gestion/exploitation. Dans le degré de relation entre ces organes et les opérateurs historiques désintégrés se repère l'intensité de la libéralisation mise en place dans chaque contexte national.

Cette désintégration implique une reformulation de la partition public-privé d'autant plus forte que cette ouverture du réseau renforce la participation des opérateurs ne relevant pas initialement du secteur ferroviaire. Quelques grands chargeurs industriels (BASF), des opérateurs de terminaux portuaires (HHLA, Eurogate), des armements maritimes (Maersk-Sealand) se sont inscrits dans ce système libéralisé en investissant soit le niveau de la traction ferroviaire via la création *ad hoc* de tractionnaires privés ou en coopération avec des tractionnaires existants (privés et publics) soit les services ferroviaires additionnels à la traction en tant *qu'opérateurs de transport combiné*. Ce dernier niveau de la production ferroviaire est celui qui a été le plus investi par les grands acteurs de l'intermodalité, armateurs et manutentionnaires en tête. Il regroupe des opérateurs de natures diverses, parfois liés aux entreprises historiques (ICF), parfois créés par des usagers du transport combiné (Hupac), des opérateurs maritimes (ERS), ou encore dans des partenariats croisés entre ces différents types d'acteurs dans des relations privées ou mixtes. Du point de vue réglementaire, le tribunal de grande instance des communautés européennes considère comme opérateurs de transport combiné « *les entreprises de transport qui disposent d'un matériel spécifique, à savoir des engins de manutention et des wagons spécialisés et qui, pour réaliser leurs prestations de service doivent acheter les services de traction ferroviaire et l'accès aux infrastructures aux entreprises ferroviaires qui sont seules en mesure de les fournir* ». Ils sont donc clients des entreprises ferroviaires et contribuent à l'organisation et la commercialisation des services de transport combiné¹⁶.

¹⁶ La notion est abordée dans ce travail dans son sens large. *Transport intermodal / transport combiné* : acheminement d'une marchandise utilisant successivement deux modes de transport

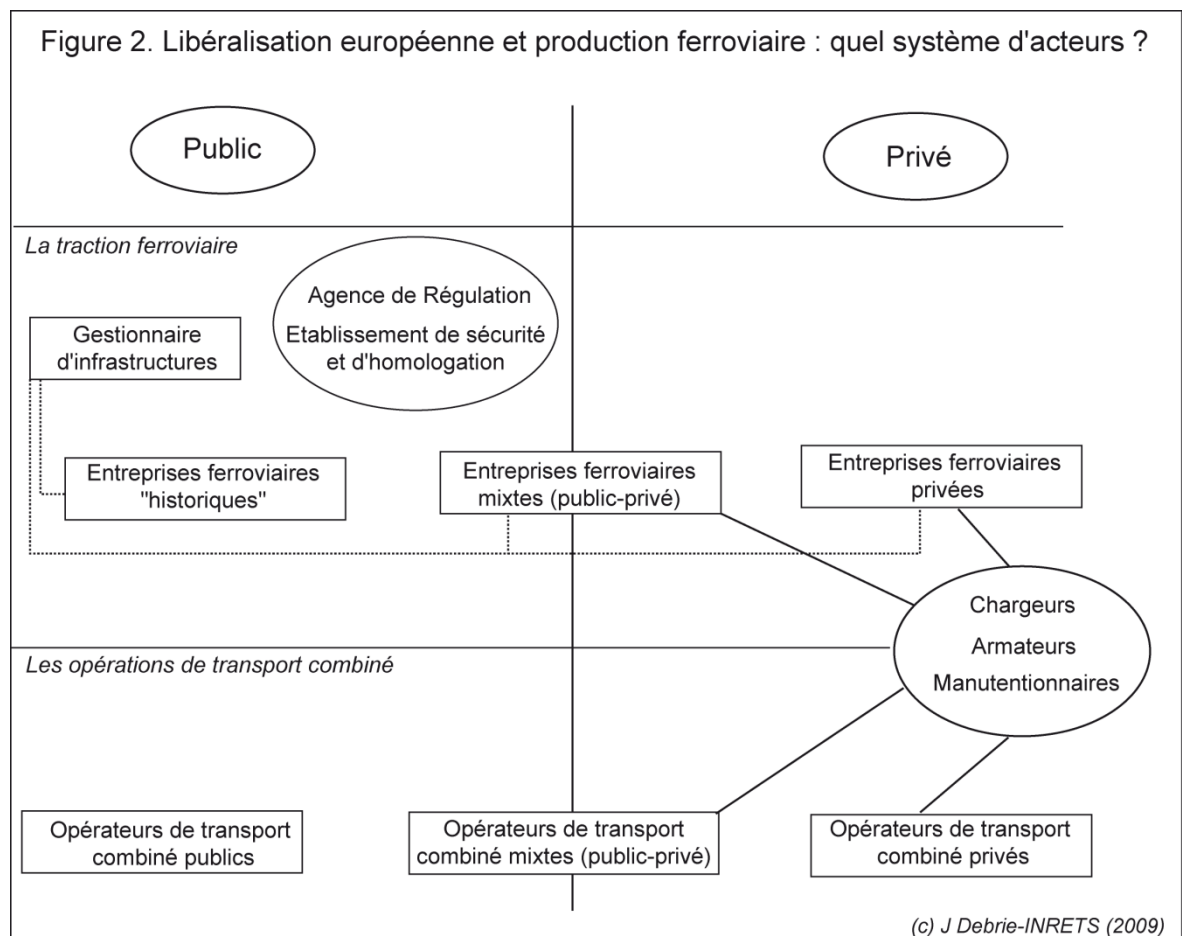
L'encart n°1 consacré à *European Rail Shuttle* présentait cette introduction de nouveaux acteurs dans l'organisation des services ferroviaires d'abord dans le niveau « opérateur de transport combiné » puis dans le niveau « entreprise ferroviaire ». Il démontre alors parfaitement l'introduction privée autorisée par une ouverture qui a permis un élargissement des acteurs concernés dans ces deux niveaux de la production ferroviaire. Il n'est pas ici question de re-décrire finement la variété des relations contractuelles ou participatives qui caractérise ce nouveau système ferroviaire associant ou mettant en concurrence des tractionnaires historiques publics, des tractionnaires privés liés au non à des chargeurs, des opérateurs de transport combiné publics et privés composés de capitaux variés de transporteurs et de chargeurs (cf. figure 2). Dans le champ spécifique du transport de conteneurs et donc de la desserte ferroviaire portuaire, des travaux antérieurs (Debie, Gouvenal, 2005 et 2006¹⁷, Gouvenal & Daydou, 2005, Franc, 2009) ont illustré la variété surprenante dans un cadre communautaire des systèmes d'acteurs qui autorisent l'intégration des segments maritimes, portuaires, et ferroviaires. Et dans une appréhension très récente de ces mêmes logiques, Sergio Bologna (2009), concluait également sur cette variété des combinaisons assumant le lancement de nouveaux services à l'initiative de compagnies maritimes (Maersk-Sealand, MSC), d'opérateurs de terminaux portuaires (HHLA, Eurogate), de compagnies ferroviaires nationales (DB, CFF...), de prestataires privés de logistiques pour compte d'autrui...

L'interaction entre acteurs relevant de secteurs et de statuts différents doit donc être signalée. Sans rentrer dans les détails, la seule évocation du service BoxXpress desservant à partir des ports allemands de Bremerhaven et de Hambourg les centres du sud de l'Allemagne (Nuremberg, Munich, Mannheim...) témoigne de ces interactions. BoxXpress est une société composée d'*European Rail Shuttle* (filiale de l'armement

ou plus mais dans la même unité de chargement ou le même véhicule. Le transport combiné désigne le plus souvent l'intermodal ferroviaire, basé sur une combinaison rail / route.

¹⁷ Dans le cadre d'une recherche menée pour le compte de l'ex Direction des Transports Terrestres (Debie & Gouvenal, 2005 & 2006 « Services ferroviaires et acteurs des dessertes portuaires») différents montages ferroviaires ont été étudiés sur l'axe nord-sud européen permettant de constater à peu près toutes les combinaisons privée, publique, public-privé et tous les acteurs possibles (tractionnaires, opérateurs de transport combiné, manutentionnaires, armateurs, autorités portuaires...) dans ce développement d'axes intermodaux de desserte portuaire. Cf. Bibliographie.

Maersk-Sealand), d'*Eurogate Intermodal* (filiale du groupe de manutention portuaire Eurogate) et de *TX Logistics* (tractionnaire initialement privé mais dont l'entreprise nationale italienne Trenitalia a repris récemment 51 % des parts). Cas d'école donc associant l'ensemble des acteurs possibles, l'exemple de la desserte ferroviaire des ports démontre la conséquence de la déréglementation sur la redéfinition des participations publiques et privées dans des réseaux ferroviaires encadrés par une régulation communautaire dans un espace devenu européen.

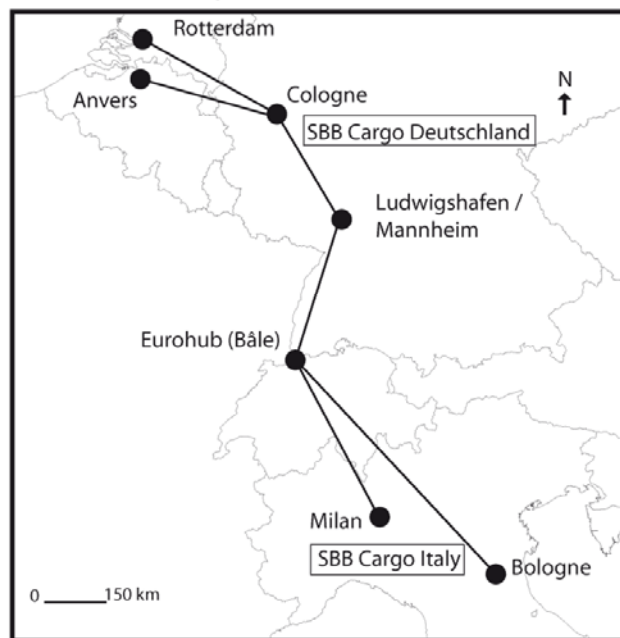


1.2.2 L'évolution du réseau ferroviaire : quelle hiérarchisation ?

L'Européanisation : acquisitions et prises de participation

Cette redéfinition se développe dans un espace européen modifiant l'échelle du secteur. La conséquence de ce changement d'échelle est connue et a d'ailleurs concerné l'ensemble des secteurs économiques. La mise en place du marché commun a amorcé une intégration productive de l'espace communautaire et une européanisation des flux qui s'est accompagnée d'une européanisation des entreprises de transport (Savy, 2009). Si cette européanisation est évidemment partielle et ne modifie pas de façon généralisée la trame nationale de l'Europe ferroviaire, il reste que de nombreux mouvements d'acquisitions ou de prises de participation ont caractérisé cette période de déréglementation favorisant alors une internationalisation du secteur.

Figure 3.
L'européanisation ferroviaire : l'exemple des Chemins de Fer Fédéraux suisses



Source : CFF Cargo

L'expérience la plus aboutie et la plus commentée est celle de l'entreprise historique allemande, la Deutsche Bahn (DB¹⁸). La division Cargo de la DB dans ce contexte de déréglementation a absorbé les divisions fret des opérateurs historiques néerlandais (1999) et danois (2001) formant l'entité Railion devenant suite à l'association avec le logisticien Schenker le premier opérateur fret européen (DB Schenker). L'acquisition en 2007 et 2008 du premier opérateur ferroviaire britannique (et de ses filiales) EWS (*English Welsh & Scottish Railway Ltd*) ainsi que de l'opérateur espagnol de transport combiné *Transfesa* et de l'opérateur italien *NordCargo* complète un dispositif européen en phase de consolidation notamment sur l'axe nord-sud (Benelux, Allemagne, Suisse, Italie). Et la stratégie des Chemins de Fer Fédéraux suisses (CFF) sur le même axe nord-sud témoigne d'un objectif similaire d'eupéanisation (cf. Figure 3). Appliqué uniquement sur les activités de traction ferroviaire, c'est néanmoins un axe stratégique Italie-Allemagne qui se trouve intégré par la mise en place de filiales ferroviaires (*SBB Cargo Deutschland* et *SBB Cargo Italia*). Elles opèrent de part et d'autre de l'axe du Gothard et permettent d'assumer une traction intégrée à l'échelle internationale pour des opérateurs de type *European Rail Shuttle* (cf. Encart n°1).

On remarquera en creux que les deux exemples les plus aboutis d'eupéanisation sont deux compagnies historiques publiques, effet paradoxal souvent relevé de la déréglementation européenne qui pour une part a consolidé les opérateurs historiques malgré le développement marqué de nouveaux entrants privés sur quelques axes de desserte. Mais c'est également l'intensité des relations entre ces opérateurs historiques et les nouveaux entrants qu'il s'agit de signaler, le capital des nouveaux exploitants privés étant souvent marqué par une participation des grandes entreprises publiques. Au-delà du statut des entreprises, l'interaction nouvelle, du moins renforcée, entre les entreprises publiques exploitant les réseaux et les nouveaux entrants investissant quelques axes ciblés de desserte modifie la morphologie générale de ces mêmes réseaux.

¹⁸ Au gré des restructurations, la terminologie désignant les différentes entités composant la DB a souvent changé. Actuellement (2009), les activités fret et logistique de la DB sont réunies dans l'entité DB Schenker, composée de DB Schenker AG, DB Intermodal et Railion GmbH pour les activités de fret ferroviaire conventionnel. Cf. Dabanc 2009.

La mise en axe : une nouvelle étape de la chronologie réticulaire

Associée à cette réorganisation de l'offre ferroviaire, c'est bien une évolution des réseaux fonctionnels et des logiques animant ces réseaux qui marque la restructuration en cours. La redéfinition public- privé favorise une forme de dilution du moins d'un rapprochement des objectifs de rentabilité partagé par l'ensemble des acteurs du système identifié précédemment (gestionnaires de l'infrastructure, entreprises ferroviaires, opérateurs de transport combiné). Cette modification est particulièrement visible pour les entreprises historiques nationales dont les plans de restructuration s'additionnent dans la période de déréglementation. C'est ainsi dans un triple contexte - de crise ferroviaire (dette et perte de parts de marché), de libéralisation (les trois paquets ferroviaires) et de réduction des aides publiques à l'exploitation (droit communautaire) - que se concrétise le passage d'une culture du volume à une culture de l'équilibre financier dans les entreprises ferroviaires historiques. Ce passage se traduit directement sur la forme des réseaux fonctionnels car il implique des pratiques de concentration sur les axes les plus fréquentés et au contraire l'abandon des dessertes les moins rentables aboutissant à une contraction des réseaux liée à une « *industrialisation de la production* » (pour reprendre les termes utilisés dans les plans de restructuration).

L'étude de différents plans de restructuration des entreprises historiques en France et en Allemagne (Zembri, 2007 ; Debie et Zembri, 2009) mais également en Suisse (Debie, 2004) témoigne d'une concentration (des trafics) et d'une contraction (des réseaux) pour le moins généralisées. Sans rentrer dans une description précise déjà effectuée dans les travaux mentionnés ci-dessus, quelques éléments résument le mouvement. Le plan de restructuration de la gestion des wagons isolés en Allemagne annoncé en 2003 par le comité directeur en charge du fret ferroviaire de l'entreprise allemande (DB, division Railion Cargo, plan MORA C) a valeur d'exemple. La suppression d'un certain nombre de lignes diffuses et du traitement des wagons isolés, la concentration de l'offre sur les axes fréquentés, le développement des trafics par trains complets suivant un principe de navettes annoncent un programme dont l'application a acté entre 2003 et 2005 une

diminution des lignes et une suppression des points du réseau importantes (900 gares de dessertes fermées¹⁹).

Le plan Fret 2006 (annoncé comme le plan de la *dernière chance*) en France reposait sur des objectifs similaires de recentrage sur les marchés dits pertinents, d'offre massifiée et plus globalement d'une industrialisation passant par la mise en place de quelques axes à fort débit (5) alimentés par des zones locales limitées (12). Ce repositionnement sur les marchés identifiés « à *contribution positive* » se traduit alors par des fermetures de gare fret largement médiatisées et la déqualification des centres de triage en simples gares locales sans que cette simplification du réseau et la fermeture de gares ne règlent le problème du déséquilibre financier des activités Fret de la SNCF²⁰. Le plan Haut-Débit ferroviaire annoncé en 2007 accentue la simplification annonçant un système de trente plate-formes de tri connectées à trois hubs nationaux (contre 8 hubs et 70 gares principales fret dans le plan antérieur), eux-mêmes reliés aux hubs suisses, allemands, belges, néerlandais et italiens. La fermeture associée de 262 gares, débattue à l'assemblée nationale, marque la modification du compromis ferroviaire sur la desserte généralisée du territoire national en validant une simplification du schéma industriel et une hiérarchisation accrue des logiques de desserte (Debrie, Zembri, 2009).

Cette contraction du réseau n'est pas nouvelle²¹ mais elle se trouve donc accentuée dans un contexte de déréglementation et de modification des aides et déficits autorisés

¹⁹ Ce programme de restructuration (programme Mora C) s'est basé sur un constat qui peut être résumé en quelques chiffres. En 2000, 37 % de l'ensemble des gares fret sur le territoire allemand réalisaient près de 94 % du chiffre d'affaires de l'entreprise et 6 % des clients représentaient 84 % de ce même chiffre d'affaires. Le plan Mora C, dans une logique revendiquée de retour à l'équilibre budgétaire, s'est concrétisé jusqu'en 2004 par l'arrêt de la desserte de près de 1200 gares sur les 2200 existantes. Les négociations conduites entre Railion et les tractionnaires privés ont permis la reprise de 300 gares mais les 900 dessertes de gares suspendues sont un indice fort de cette contraction et sa conséquence sur la desserte des territoires.

²⁰ L'objectif du plan fret 2006 était de « renouer avec une activité économiquement équilibrée pour le fret conventionnel à l'horizon 2006 ». En 2007, le déficit de la branche fret de la SNCF s'élevait à 241 millions d'euros.

²¹ Delphine Chabalier rappelle à ce propos dans sa thèse de doctorat (en cours) qu'entre 1969 et 1973 plus de 7000 km de lignes ferroviaires ont été fermés ou encore qu'entre 1987 et 1994 le

dans un cadre européen. En termes de morphologie des réseaux, ce sont bien deux évolutions qu'il s'agit d'identifier, d'une part la contraction du réseau opérée via la fermeture de gares, des lignes et la réduction du nombre de hubs et des origines / destinations que permettent ces hubs ; et d'autre part la recherche de l'axe (massifié, cadencé, rentable) généralisée dans les plans de restructuration des entreprises nationales. La variable première de la restructuration ferroviaire tient dans cette concentration sur les trains entiers, indéformables, aux fréquences et aux itinéraires fixés entre deux points à relier. Si les termes sont nombreux pour valider dans les plans de restructuration cette tendance – navettes, shuttles, tapis roulant, et même téléski dans le discours des Chemins de Fer Fédéraux suisses – ils résument tous cette concentration axiale qui participe à la simplification de la forme des réseaux des grands opérateurs.

Et ce mouvement est d'autant plus important que les schémas d'exploitation des acteurs privés de la production ferroviaire sont basés quasi-intégralement sur cette sélection d'axes. C'est évidemment vrai des nouveaux entrants de la production ferroviaire qui ne développent pas de stratégies en réseaux. Ces tractionnaires exploitent un matériel limité de traction ferroviaire concentrés sur quelques relations point à point assumant une rotation élevée des locomotives sur des distances variées. Les nouveaux entrants sont ce qu'il est fréquent d'appeler des opérateurs de niches calés (et intercalés) sur quelques lignes du réseau ferroviaire. C'est aussi vrai des opérateurs de transport combiné associant ou non des opérateurs du monde maritime. Le développement des services *d'European Rail Shuttle* mentionnés précédemment (Cf. encart 1) s'opère par additions d'axes non reliés entre eux reliant trois grands ports européens aux principaux centres continentaux européens. Il ne s'agit pas de développer un réseau de dessertes mais bien de multiplier les axes. Le même « design » est pratiqué chez l'ensemble des opérateurs de transport combiné « nouveaux » associant de façon récente autour du transport de conteneurs des intérêts maritimes (armements, manutentionnaires) et terrestres (tractionnaires, opérateurs de transport combiné, logisticiens) mais il tend également à se généraliser chez les opérateurs de transport combiné anciens liés aux entreprises historiques (ICF) ou à des intérêts plus variés (Hupac) qui ont tous organisé une simplification axiale de leur réseau (Debie, Gouvernal, 2005).

nombre de gares de marchandises pour wagons isolés est passé de 3880 à 1200 rappelant alors que la contraction est un mouvement de longue durée il est vrai accéléré dans le contexte de déréglementation (Chabalier D. à paraître).

Un véritable « système d'axialisation » est engendré par le « système d'acteurs » redéfini par les phases successives de déréglementation. L'encart n° 3 basé sur des travaux commandités par l'ancien ministère des transports dans ce contexte de restructuration ferroviaire (Debie, 2004 ; Debie & Gouvernal, 2005) prolongés par des travaux financés par l'ADEME (Dablanc, 2009, Debie, Zembri, 2009) résume ce système animé par les logiques et interactions nouvelles des opérateurs historiques (industrialisation, recentrage sur les marchés à contribution positive), des nouveaux entrants privés (rotation d'un appareil de traction limité) et des opérateurs de transport combiné (achat de trains complets). Cette nouvelle équation ferroviaire marque alors un troisième temps de la chronologie réticulaire. Au passage largement commenté d'une logique de réseau maillé à celle d'un réseau étoilé, s'ajouterait ainsi une nouvelle phase d'une simple configuration axiale assumant des logiques de volumes et réduisant la fonction de desserte généralisée des territoires.

Une réalité plus « hybride » : les deux fonctions du hub

Ce troisième temps (axial) de la chronologie des réseaux a évidemment valeur de borne théorique. Au-delà de cette simplification, ce sont bien les formes hybrides empruntant aux logiques d'axes, d'étoiles ou de mailles qui peuvent être repérées dans les différentes industries en réseaux inscrites dans des espaces variés (Zembri, 2007). Et si cette évolution n'annule pas totalement la fonction de hub, elle tend néanmoins à dissocier les deux fonctions de redistribution et de massification. Et c'est ainsi une reconsidération de la fonction même de nœud qui est introduite par les évolutions en cours.

Dans les nouveaux dispositifs axiaux établis par les opérateurs, ce que l'on peut appeler des relais de massification sont souvent présents, complexifiant la configuration axiale mais sans « faire réseau ». Les services évoqués précédemment de desserte portuaire par des opérateurs de transport combiné en sont un bon exemple. Les navettes obéissant à une morphologie générale axiale sont parfois recomposées sur des relais de massification (Gmunden au centre de l'Allemagne pour BoxXpress, Melzo au nord de

Milan pour Eurogate, Busto au nord de l'Italie pour Hupac...). Mais cette recomposition se fait par blocs de wagons (et non pas par wagons isolés) et seulement pour deux ou trois branches portuaires recomposées sur un terminal situé dans l'orientation générale des axes. Ce terminal ne s'inscrit pas dans une logique de redistribution entre les points d'un réseau varié mais constitue un relais massificateur sans ajout de distance. Ce passage du réseau à l'axe s'accompagne ainsi d'une modification de la fonction nodale, représentée dans l'encart n°3, qui se retrouve dans la plupart des dispositifs des acteurs de la production ferroviaire en Europe. Et c'est alors la distinction, déjà identifiée en 1992, entre un type de réseau *hub & spoke* obéissant à des logiques territoriales (par la capacité de redistribution permise par le hub) et un type de réseau *hub & spoke* simplifié s'inscrivant dans le courant dominant des échanges (Nierat, 1998) qui tend progressivement à se renforcer.

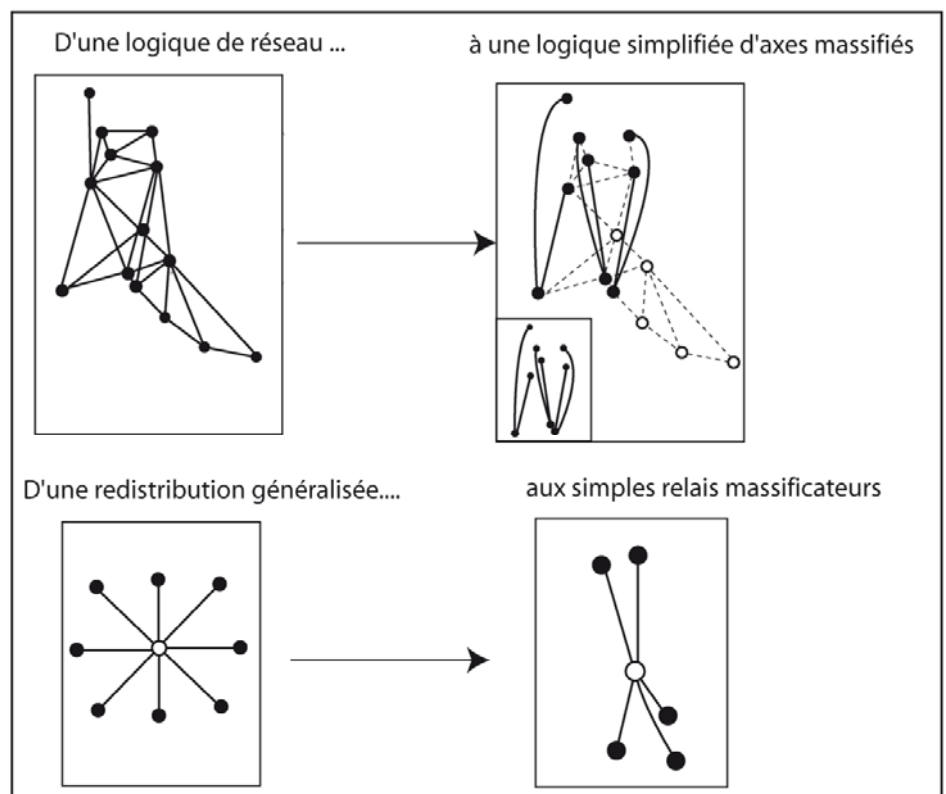
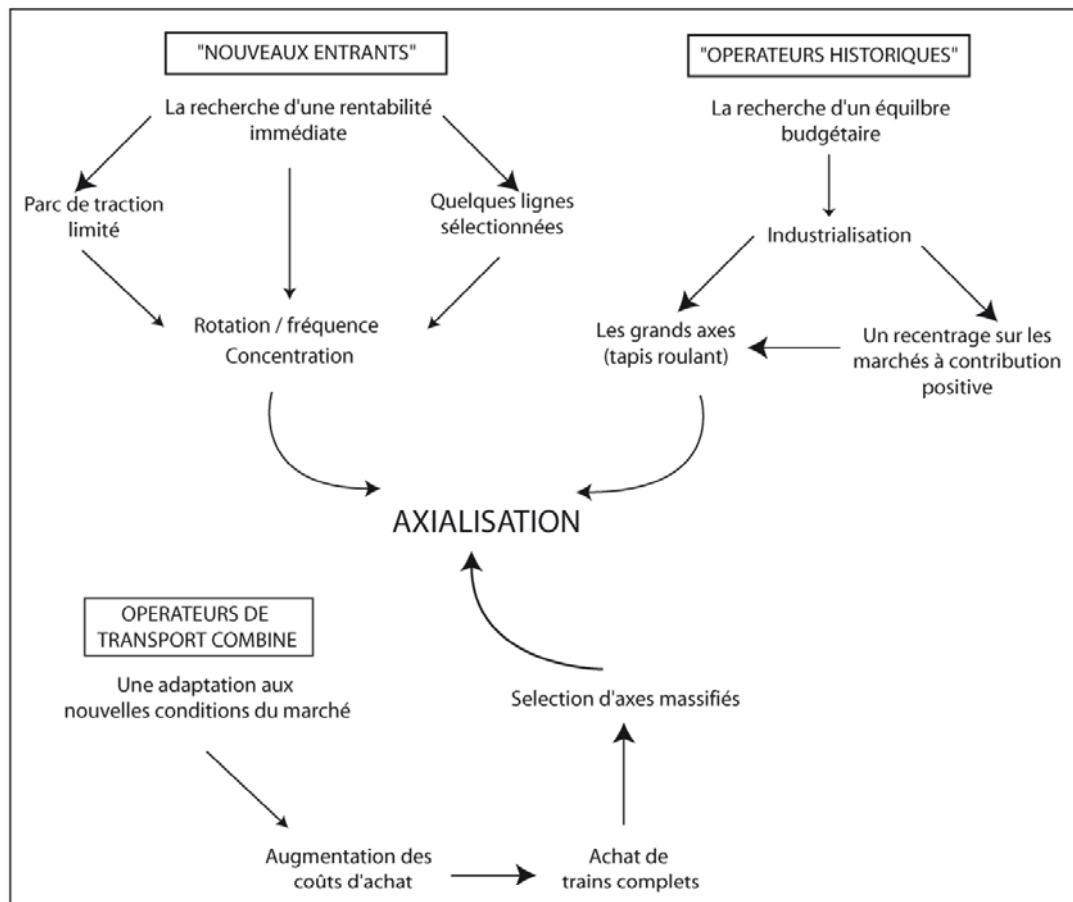
Conclusion : l'outil ferroviaire pour quelles logiques spatiales ?

L'exemple de la libéralisation du fret ferroviaire en Europe permet d'illustrer les conséquences de la déréglementation sur le jeu d'acteurs animant les réseaux fonctionnels. La modification de la réglementation marquée par une séparation des fonctions de gestion de l'infrastructure et des activités opérationnelles et une ouverture à la concurrence ont abouti à une redéfinition public-privé du système assumant la production ferroviaire. Cette redéfinition s'est accompagnée d'un mouvement de simplification et de contraction du réseau en termes de densité (fermetures des voies et des gares) mais également d'une internationalisation élargie de ce même réseau (des axes de massification à l'échelle européenne). Cette homogénéisation des pratiques privées et publiques consolide une hiérarchisation nouvelle dont la conséquence évidente est une couverture ferroviaire plus sélective. Pour le dire plus brutalement (et plus spatialement), l'outil ferroviaire dans cette redéfinition n'est plus un outil de desserte généralisée des territoires. La réforme ferroviaire est pensée dans une logique sectorielle (l'efficacité et la compétitivité ferroviaire) et sort d'une vision en système de l'action publique (Beaucire, 2007).

Ce constat est pourtant difficile à poser et surtout à discuter. Les débats politiques mais également scientifiques (et c'est plus surprenant) sont passionnés, opposant des postures parfois idéologiques qui rendent difficile une sortie d'une opposition binaire (pour ou contre le ferroviaire) qui marque ces débats. En France, le Grenelle de l'environnement a d'ailleurs accentué ces oppositions en affichant des objectifs de reports modaux qui ne disent rien ni des articulations modales, ni de la dimension spatiale de ces objectifs de report modal. Et c'est pourtant bien sur cette dimension que l'itinéraire effectué précédemment sur l'évolution des formes de réseau permet de conclure. Pour le dire simplement, 25 % comme objectifs de part modale pour les modes dits alternatifs (rail, fleuve, mer) pourquoi pas, mais où ? Réaliser un pourcentage modal peut ainsi s'obtenir sur peu d'axes massifiés ou au contraire sur davantage d'axes moins concentrés dans des conditions de rentabilité plus difficiles à assumer. Le système mis en place suite aux épisodes de déréglementation a partiellement tranché. Le principe de péréquation

(financer les lignes non rentables par les lignes rentables) est devenu caduc suite à l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire.

Encart n°3. Acteurs ferroviaires et évolution de la morphologie des réseaux : l'axialisation



Source :

Debrie J (2004) "Du réseau au tapis roulant" in *Annales de géographie*, n° 642

Debrie J, Zembri P. (2009) "Approche territoriale de l'évolution des réseaux ferroviaires" in *Quel fret ferroviaire local*

La contraction du réseau vient bien de ce « brouillage » public-privé, c'est à dire du fait que les opérateurs privés et publics suivent une stratégie similaire de rentabilisation des axes qui impose une suppression des trafics à contribution négative dans le schéma de l'entreprise. Et la cartographie de la rentabilité est évidemment plus sélective que la cartographie de la péréquation. A la question « du ferroviaire pour quels espaces ? », la réponse donnée par la déréglementation est simple de type « du ferroviaire pour les espaces rentables... ». Certes, le trait est ici grossier, et la question même de la rentabilité peut aussi être négociée dans des rapports public-privé qui ne relèvent pas seulement de simples facteurs opérationnels même si les contraintes communautaires rendent plus difficiles les aides publiques à l'exploitation. Pour le reste, il importe ici simplement de signaler qu'en ce qui concerne la fonction d'opérateur de transport, l'homogénéisation public-privé est consolidée par la déréglementation favorisant une simplification des réseaux posant des questions publiques (la desserte des territoires) à des acteurs ne relevant pas seulement du secteur opérationnel.

1.3 Logiques privées : le « tout » réseau ? Une épistémologie partielle des ports et des arrière-pays portuaires

L'évolution des ports et des arrière-pays portuaires offre à une échelle différente (mondiale) une seconde illustration de cette redéfinition public-privé et de sa conséquence sur la morphologie des réseaux. Pour l'appréhender, il est nécessaire de privilégier une démarche inverse de la précédente et donc de partir d'abord de l'évolution des formes de réseaux pour expliquer ensuite la redéfinition du système d'acteurs. Si la démarche précédente ferroviaire partait de l'explication d'une déréglementation (européenne) pour saisir la modification d'un système d'acteurs puis ensuite sa conséquence sur les réseaux sur un espace donné, cette démarche est évidemment impossible à appliquer pour une compréhension des évolutions portuaires qui se trouvent accompagnées de multiples déréglementations portuaires et maritimes à toutes les échelles du jeu portuaire. La dérégulation américaine (*Staggers Rail Act* en 1980, *US Shipping Act* en 1984...) actant une sortie des réglementations strictement modales et des possibilités nouvelles d'intégration inter-modale ; les réformes portuaires multiples dans le monde favorisant la mise en concurrence des terminaux portuaires existants ; le développement des nouvelles concessions portuaires suivant souvent le modèle canonique de la Banque Mondiale de type BOT (*Build, Operate, Transfer*) ; la déréglementation ferroviaire européenne permettant l'introduction d'acteurs maritimes sur le segment terrestre ; l'introduction des capitaux étrangers sur l'espace portuaire chinois ... sont autant d'éléments (parmi bien d'autres) qu'il faudrait expliquer finement pour cerner une déréglementation maritime et portuaire protéiforme. L'objet de l'itinéraire présenté ici n'est pas la déréglementation mais l'évolution des systèmes d'acteurs et des réseaux associés (permise par toutes les dé et re-réglementations). Dans cette évolution des réseaux, la posture épistémologique permet de tracer les basculements conceptuels qui révèlent l'évolution de la fonction même des ports et les questions d'espaces sous-jacentes.

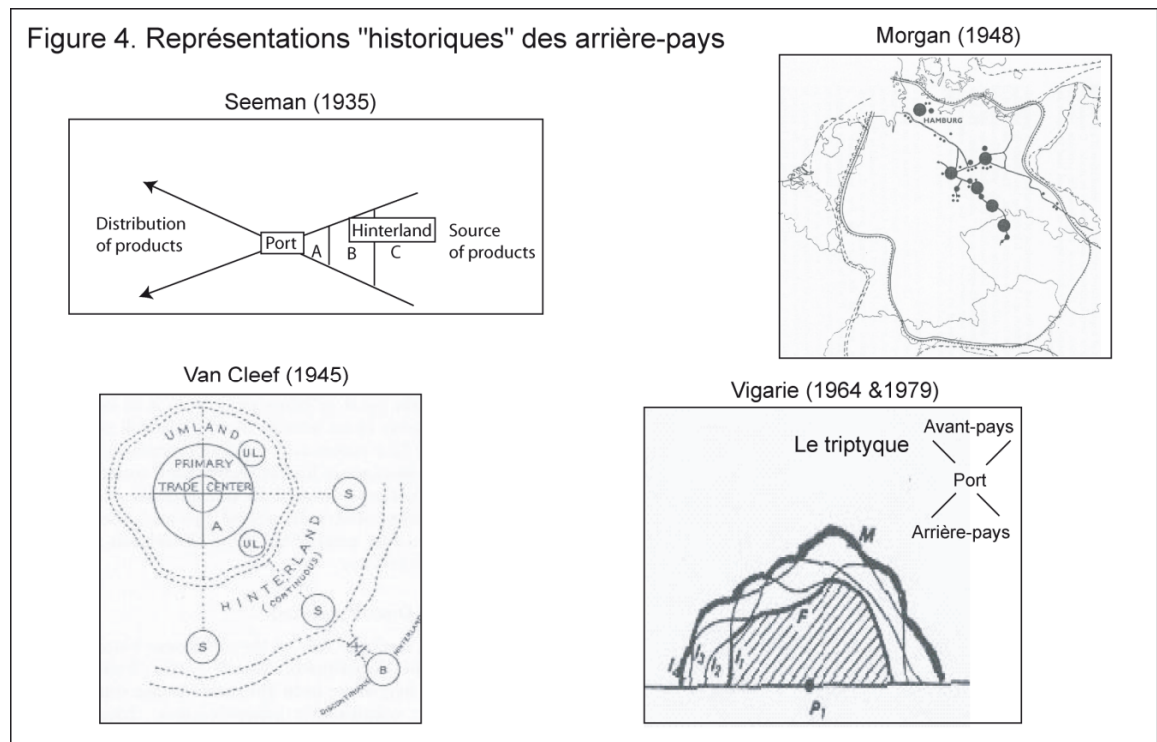
Ce point de vue épistémologique portera sur la sélection de quelques modèles d'évolution des ports et des arrière-pays portuaires proposés par la géographie et plus secondairement par l'économie. Cette épistémologie est donc partielle (quelques modèles) et partielle (cherchant à repérer les évolutions des formes de réseau) et n'a pas d'autre but que d'identifier la modification de la problématique spatiale portuaire posant alors la question à l'encadrement public. Elle est donc différente et moins complète que d'autres épistémologies portuaires²² (Robinson, 2002 ; Slack 1993 & 2004, Frémont 2005, Guerrero, 2010) mais permet d'identifier les bornes théoriques encadrant le débat portuaire.

1.3.1 Des aires portuaires à la « terminalisation » : les bornes théoriques

Les différents modèles d'explication des arrière-pays portuaires repérables dans la littérature dite académique témoignent d'un glissement net d'une représentation aréale des arrière-pays portuaires (les aires de marché) à des configurations réticulaires (les réseaux portuaires) qui semblent recomposer la donne portuaire. Ils sont une illustration de ce paradigme « réseau » qui s'introduit dans le discours des sciences humaines en accompagnement du paradigme général de la mondialisation. A la mise en place d'une interaction généralisée à l'échelle du monde correspond le développement et la consolidation de réseaux mondiaux. En termes portuaires, c'est la fonction spatiale même du port qui est appréhendée par les chercheurs qui tendent à signaler un glissement d'un binôme classique « pôles-arrière-pays localisés » à un autre binôme « points-réseaux mondiaux ». Les quelques modèles qui suivent en sont une illustration parmi d'autres.

²² La pertinence de l'objet « port » comme catégorie d'analyse a été souvent débattue ces dernières années. Trois articles font ici référence : « *Pawns in the game : ports in the global transportation system* » (Slack, 1994), « *Rethinking the ports* » (Olivier & Slack, 2005) et « *Ports as elements in value driven chains system : the new paradigm* » Robinsons, 2002). Deux points de vue complémentaires et francophones peuvent être également consultés. La sous partie « *épistémologie portuaire* » de l'HDR d'Antoine Frémont (Conteneurisation et mondialisation, 2005) et le chapitre 1 de la thèse de David Guerrero consacrée aux arrière-pays portuaires (2010).

La première gamme de modèles (figure 4) correspond aux travaux historiques (et bien souvent fondateurs de la géographie maritime) des arrière-pays. Malgré les différences d'approche, ils reposent sur l'appréhension d'aires de desserte regroupant des clients et/ou des lieux d'origine/destination dont l'addition forme l'arrière-pays d'un port. Dans une période « pré-conteneurisation », la décroissance des interactions entre un port et son arrière-pays est fonction de la distance permettant d'identifier des arrière-pays fondamentaux et des marges de compétition (Vigarié, 1964 & 1979), des « *basic* », « *primary hinterland* » et des « *fringing zones* » (Morgan, 1948) ou encore des « *Umlands* » et des « *Continuous Hinterland* » (Van Cleef, 1945). Les logiques de polarisation et de continuité portuaires sont à la base de ces explications même si certaines logiques de grappes, de semis de points, voire d'axes sont ajoutées à ces représentations zonales en particulier pour restituer le rôle des infrastructures terrestres introduisant alors une certaine idée de discontinuité dans les pratiques de desserte terrestre.

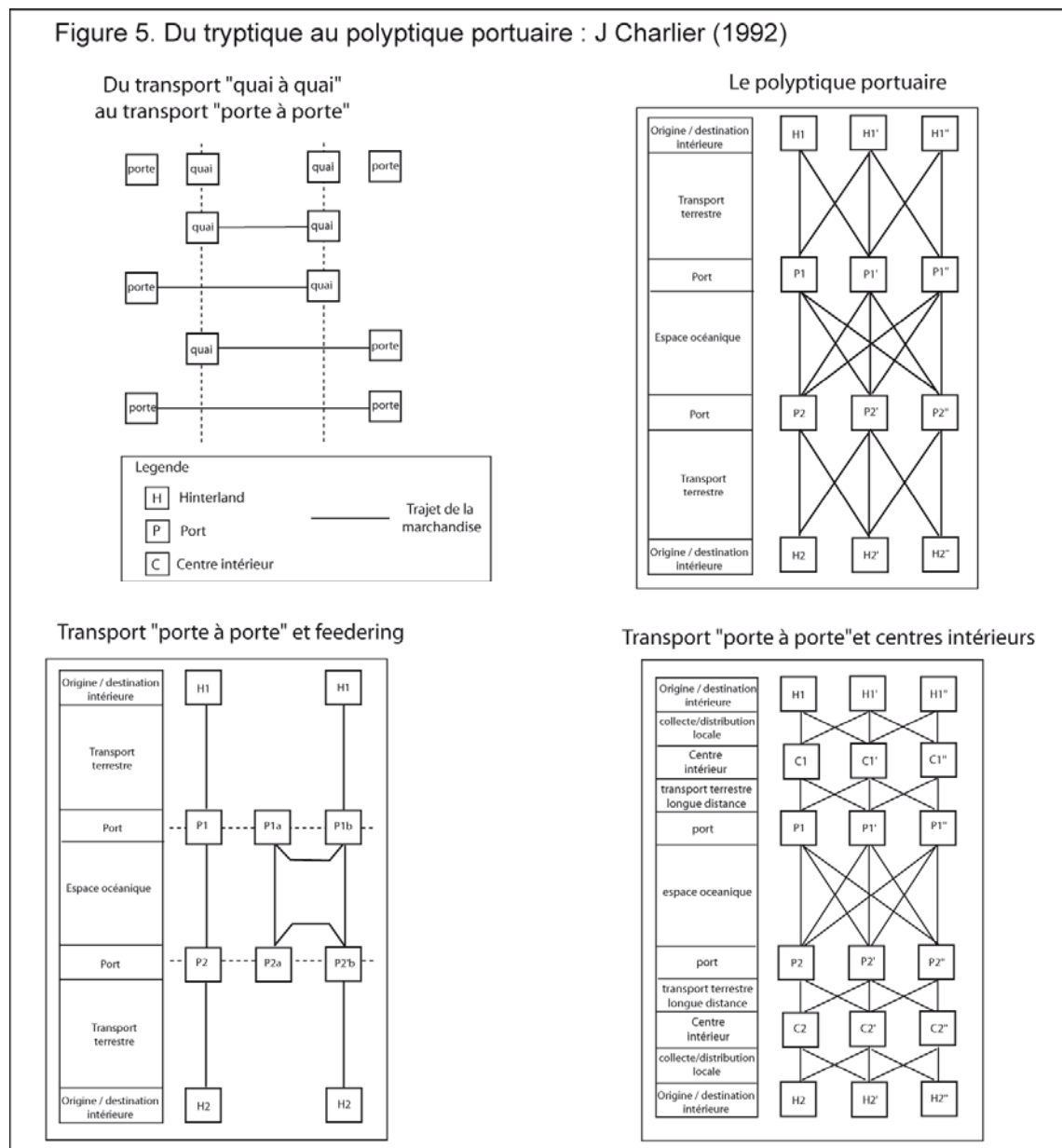


Sans rentrer dans une analyse des éléments composant les modèles historiques²³, il importe également de noter que cette appréhension de la fonction portuaire ne se résume pas à cette desserte terrestre mais appréhende très tôt la place du port dans sa situation d'interface entre un arrière-pays (terrestre) et un avant-pays (l'horizon maritime). Si le « sablier » de Seeman (1935) introduit déjà cette idée en intégrant des facteurs maritimes dans l'explication de la forme des arrière-pays (variété des routes maritimes, fréquences des lignes...), c'est bien sûr le tryptique portuaire d'André Vigarié, élaboré à partir de travaux sur « *les grands ports de commerce de la Seine au Rhin* » (1964-1979) qui inscrit ce modèle d'interface au centre d'une géographie maritime qui sera ensuite prolongée tant dans sa dimension avant-pays (Marcadon, 1988) que sa dimension arrière-pays (Charlier, 1981 & 1991) par des chercheurs d'horizons divers. Et ce tryptique - qui distingue un arrière-pays (espace terrestre dans lequel le port vend ses services et recrute sa clientèle), un avant-pays (l'horizon maritime et notamment les courants ou faisceaux d'échanges) et le port lui-même en position d'interface physique et organisationnelle - est toujours utilisé dans des travaux récents (Dubreuil, 2005 ; Lavaud-Letilleul, 2007) pour examiner les facteurs et les acteurs qui animent le système portuaire en particulier pour des ports peu concernés par la conteneurisation.

Car c'est bien la généralisation rapide à partir des années 1980 du phénomène de conteneurisation qui va modifier une partie des fonctions spatiales et par conséquent les façons de les représenter. Le choix est très vaste de modèles représentant les nouvelles données portuaires, et les quatre modèles sélectionnés (figure 5, 6, 7, 8) pourraient bien sûr être éclairés par de très nombreux modèles illustrant différemment telle ou telle fonction portuaire. Cette diversité est le corollaire d'un attrait fort des géographes et des économistes pour les grands ports à conteneurs devenus les interfaces privilégiées des réseaux mondialisés. Cela a été dit et bien écrit, parler de conteneurisation, c'est d'abord parler de mondialisation (Fremont A, 2007) et la géographie a ici pleinement joué son rôle. Au-delà de cette diversité, c'est un basculement vers des représentations « en réseaux » qui font unité dans ces recherches portuaires.

²³ Dans le chapitre 1 de la thèse de David Guerrero (2010), différents modèles et écrits historiques sont décryptés en examinant les caractéristiques terrestre, portuaire, maritime présentées dans les modèles. Ce chapitre est lui-même inspiré par la thèse de Jacques Charlier (1981) consacrée aux arrière-pays portuaires. La lecture de ces deux thèses offre ainsi un matériau précieux pour une appréhension de l'évolution des approches portuaires.

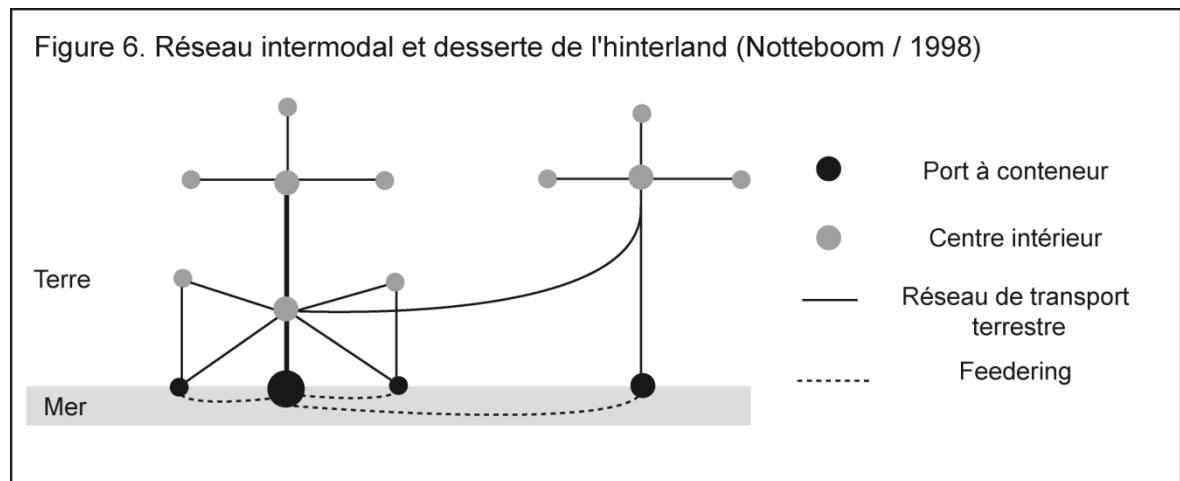
Le premier modèle sélectionné (figure 5) autorise le lien entre le tryptique et les nouvelles formes portuaires liées à la conteneurisation. Jacques Charlier, dans une continuité revendiquée avec les travaux de Vigarié, explique le passage du tryptique à celui du polyptique.



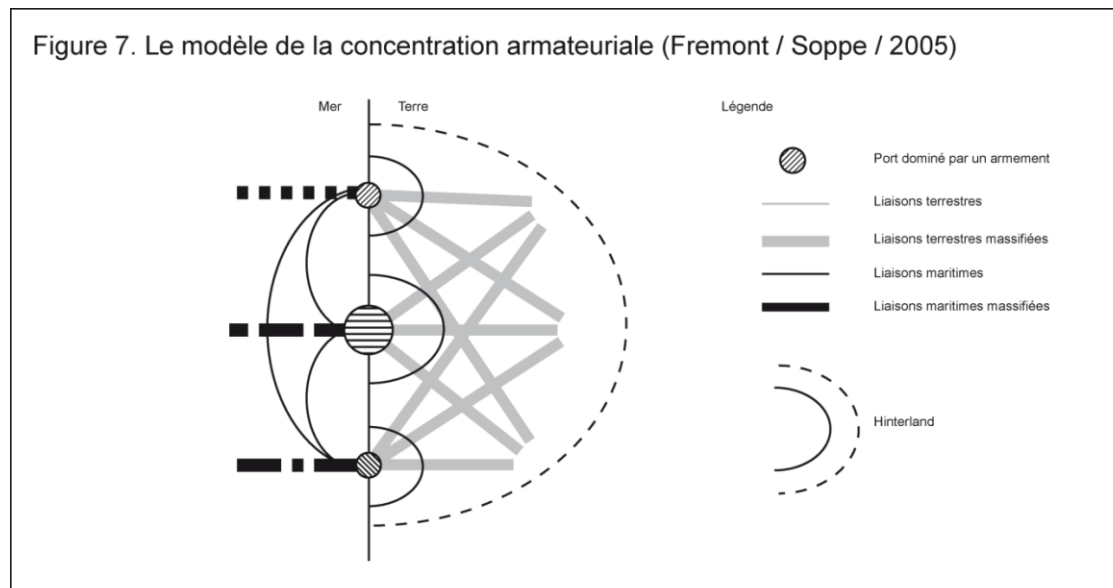
Dans ce modèle, le développement progressif du mode de transport conteneurisé, outre les gains considérables qu'il permet sur les secteurs de la manutention des marchandises, introduit une continuité nouvelle entre les segments terrestres et

maritimes (l'intermodalité). Elle se traduit par ces logiques de porte à porte, de *feeder* entre ports principaux et ports secondaires reposant ainsi sur le principe de *hub and spoke* (concentration et redistribution portuaires) et par le développement de centres intérieurs modifiant profondément les modalités de collecte et de distribution locales. Derrière cette révolution organisationnelle qu'est la conteneurisation, c'est la continuité (un continuum) entre avant-pays et arrière-pays qui est soulignée. Le conteneur fait le réseau et l'explication d'un arrière-pays nécessite la reconstitution de l'ensemble des segments terrestres, portuaires et maritimes entre les espaces terrestres de l'arrière-pays étudié et les autres destinations terrestres au-delà de l'espace maritime.

Le modèle de Notteboom (figure 6) consacré à l'évolution des façades portuaires publié dans le cadre d'une table ronde de la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) en 1998 consacrée à la desserte terrestre des ports confirme cette représentation des logiques portuaires. Ce modèle a un parcours particulier, très souvent cité, repris, discuté et mis en bibliographie de la plupart des travaux maritimes, un succès donc... Il est vrai que le modèle simple synthétise les évolutions en cours repérées par de nombreux chercheurs. Les logiques d'économies d'échelle (augmentation de la taille des navires et performances technologiques) et d'économies d'envergure (augmentation de la flotte permettant des services fréquents sur un espace plus étendu) sont poussées à bout par la conteneurisation. Elles ont pour effet une concentration sur quelques ports. A partir de ces ports, des axes intermodaux se développent qui font eux-mêmes réseaux à partir de hubs terrestres également en interconnexion progressive. Cette desserte terrestre se développe graduellement vers l'intérieur des terres captant progressivement les positions terrestres des ports secondaires concurrents. Le port central assume également la fonction de redistribution maritime vers des ports secondaires (*feeder*). Ce réseau conteneurisé aboutit alors à des logiques de concentration et une rupture évidente des principes de polarisation classique liée à la distance aux ports. Les travaux ultérieurs de l'auteur, identifiant un modèle de régionalisation portuaire qui sera évoqué plus en avant, préciseront d'ailleurs l'inscription de ces logiques de réseaux dans un binôme continuité-discontinuité (Notteboom & Rodrigue, 2005).



Dans un souci épistémologique, il est nécessaire de signaler ici que les logiques de concentration avaient été expliquées très tôt et avant la conteneurisation par le modèle célèbre de Taaffe, Morrill et Gould (1963) inspiré de différentes situations dans des pays africains dits à l'époque « en développement » (Ghana et Nigeria) et à l'histoire maritime récente. La croissance portuaire est alors expliquée en fonction du développement progressif des lignes de pénétration progressivement interconnectées. L'émergence d'axes de grande circulation à partir d'un nombre limité de ports est alors le corollaire d'une simplification de la hiérarchie portuaire. L'ancien modèle de ports dispersés disparaît progressivement au profit d'un quadrillage structuré autour d'un ou deux ports résumant la concentration. L'encart n° 4 présente ce modèle et y ajoute un travail récent réalisé en partenariat avec Emmanuel Eliot et Benjamin Steck à l'échelle ouest-africaine. Certes, cette modélisation n'était pas spécifiquement portuaire mais en utilisant la notion d'interface comme logique explicative de l'espace, c'est bien le basculement maritime ouest-africain qui explique le développement d'un réseau de transport ouest-africain profondément centré sur les interfaces portuaires (Debie, Eliot, Steck, 2003).



Le troisième modèle (figure 7) offre une vue différente bien qu'en accord avec l'évolution globale sur cette concentration. Ce modèle dit de la « *concentration armateuriale* » est proposé par Antoine Frémont et Martin Soppé (2005) dans le but de proposer une alternative au modèle de concentration absolue qui ne s'est pas vraiment réalisé sur les différentes façades portuaires mondiales. Les auteurs montrent ainsi que si la concentration stagne à l'échelle de la rangée portuaire nord-européenne (et que la desserte des différents ports est toujours assurée), il se développe par contre une nouvelle forme de concentration qui se joue par armateurs. Une sélection différenciée semble s'organiser, chaque armement cherchant à investir un hub préférentiel où il pourra profiter d'une position dominante lui permettant de gérer son rapport de force avec l'autorité portuaire. Si ce modèle est d'abord une explication du fonctionnement des armateurs de lignes régulières, il reste que cette concentration armateuriale a une conséquence évidente sur la fonction spatiale du port. Elle se traduit par un chevauchement des différentes espaces portuaires et finalement la mise en place d'un arrière-pays global concurrentiel, à plusieurs entrées maritimes, animé par des réseaux intégrés.

La quatrième approche, probablement la plus importante en termes de ruptures épistémologiques, est celle proposée par Brian Slack entre 1993 et 2005. L'auteur va d'abord signifier dès le début des années 1993 que le port n'est plus qu'un pion dans un échiquier (*Pawns in the game*) dans un réseau intermodal autorisé par la conteneurisation. Les ports ne sont plus ces portes d'entrée d'une aire de marché

dépendante mais des points de connexion dans un réseau global animé par des opérateurs mondiaux. Et ce constat va progressivement diriger l'auteur vers une envie de repenser le port (« *Rethinking the ports* », Olivier et Slack, 2005) en signalant la nécessité d'une rupture épistémologique pour la géographie des transports qui doit alors accepter une rencontre plus prononcée avec la géographie économique voire l'économie en particulier l'appréhension des réseaux de firmes. Le modèle en arrière-plan du constat est celui de la « *terminalisation* » (Slack, 2005) qui semble alors boucler le bornage théorique de l'évolution portuaire. Le port n'existe plus en tant que catégorie explicative, il est d'abord un ensemble de terminaux reliés à l'échelle mondiale, et c'est cette catégorie « terminal » qu'il convient d'appréhender pour expliquer les dynamiques maritimo-portuaires. La rupture est ici profonde. Elle implique de renouveler nos vocabulaires et nos questions de recherche (c'est « qui et quoi » le port du Havre, d'Anvers, raccourci sémantique que toute le monde utilise « le port de ... a tant de trafics » et qui a peut être moins de sens dans cette rupture).

Au final, cette évolution épistémologique est toute entière tournée vers l'appréhension des logiques conteneurisées et vers la compréhension des grands ports mondiaux qui ne résument pas la complexité des ports du monde. Cela sera largement évoqué dans les parties suivantes, hors conteneurs (mais également hors grands flux, hors grands ports) la rupture est évidemment moins nette et amène à relativiser les modèles précédents. Il reste qu'à l'échelle de la géographie économique mondiale et de sa ligne de force actuelle ancrée sur la triade, cette terminalisation apparaît bien comme un tournant important de l'évolution des réseaux animés par des opérateurs privés.

1.3.2 Jeux d'échelles, jeux d'acteurs : les opérateurs d'une dissociation des fonctions spatiales portuaires (l'exemple du conteneur)

Cette évolution en réseau des logiques portuaires, elle même caractérisée par ce glissement progressif d'une idée de réseaux portuaires (desservant des territoires localisés) à celle de ports-réseaux (ports inscrits dans un réseau mondial) pour reprendre la terminologie de la CNUCED, repose donc sur l'émergence puis la consolidation

d'opérateurs privés mondiaux, autorisées voire imposées par la conteneurisation. Dans la littérature évoquée, ce sont les stratégies des armements et des opérateurs de terminaux qui sont l'objet de toutes les attentions. Certes, le système d'acteurs qui explique cette mise en réseaux mondial et intermodal ne se résume pas à ces deux catégories d'acteurs. Le schéma théorique d'intégration verticale, annonçant l'émergence d'opérateurs globaux (« *global carriers* ») capables d'assurer (et d'intégrer) l'ensemble des fonctions nécessaires au transport de porte à porte n'est guère dominant. Et les chaînes intermodales reposent toujours sur des logiques partenariales et contractuelles complexes qui associent les différents acteurs terrestres, portuaires et maritimes (Daydou & Gouvernal, 2005). Les exemples précédents sur le développement intermodal dans le cadre de la libéralisation européenne en constituaient un exemple et c'est à chaque contexte réglementaire que s'adaptent ces modèles contractuels ou participatifs qui permettent aux opérateurs de l'ensemble de la chaîne intermodale de proposer une offre intégrée. Mais si les systèmes d'acteurs du transport conteneurisé sont complexes et spatialement différenciés, la place des armements et des opérateurs de terminaux portuaires y est partout dominante. Dans cette seconde étape consacrée aux systèmes d'acteurs recomposant la morphologie générale des réseaux de cette micro-épistémologie portuaire, ce sont ces deux catégories d'acteurs privés qu'il importe de rapidement convoquer pour expliquer l'évolution de la forme des réseaux.

Les pratiques des armateurs de la ligne régulière assumant le transport de conteneurs ont été largement décryptées. Et la géographie portuaire francophone y a largement contribué, en particulier via les travaux sur la relation « mondialisation-conteneurisation » d'Antoine Frémont et de ses partenaires dont les recherches ont autorisé un croisement original entre des chercheurs d'horizons géographiques et disciplinaires différents. Plus globalement, dans le cadre de quatre séminaires institutionnalisés²⁴ (Le Havre, Hong Kong, Anvers, Montréal), des chercheurs nord-

²⁴ Le premier séminaire international de ce type a été organisé en 2003 par Antoine Frémont à l'Université du Havre sur la thématique « transport maritime conteneurisé, globalisation et intégration régionale ». Il a été suivi de trois autres séminaires, « *Ports and global supply chain* » en 2005 à Hong Kong (Wang & al), « *Ports in Proximity* » en 2007 à Anvers (Notteboom, Ducruet & al) et « *Gateways and corridors* » en 2009 à Montréal (Comtois, Slack & al). Les actes associés, contenant une quinzaine de publications par acte, permettent ainsi de distinguer les discours économiques et géographiques dominants dans ces approches portuaires et maritimes.

américains (Comtois, Hall, Rodrigue, Slack...), européens (Charlier, Ducruet, Frémont, Gouvernal, Lavaud-Letilleul, Notteboom, Parola Vaneslander...) ou encore d'Asie (Wang) ont échangé sur ces thématiques maritimo-portuaires. Dans une lecture épistémologique, ces quatre séminaires et les actes associés constituent une source rare permettant de résumer l'évolution d'une pensée portuaire qui se construit dans un cadre formalisé de coopérations dont l'effet « homogénéisant » resterait d'ailleurs à étudier.

Sans rentrer dans la variété et la richesse de ces travaux, ces derniers valident deux mouvements opérés par les armateurs, l'un horizontal, l'autre vertical, qui ensemble façonnent le réseau mondial. L'intégration horizontale (développement de la compagnie dans son activité initiale) renvoie à la concentration évoquée précédemment du secteur opérée principalement via un jeu de fusion-acquisition largement décrit. La concentration de l'activité conteneurisée par les 10 premiers armements mondiaux est un phénomène croissant qui ne s'est pas démenti depuis les années 1980 (Frémont, 2007). L'intégration verticale (développement de la compagnie en amont et en aval de son activité initiale) est l'objet de débats plus nourris mais témoigne d'un processus partiel de développement des armateurs dans les secteurs externes à l'activité maritime. Les pratiques terrestres des armements, parfois importantes, le développement d'une activité d'opérateurs de terminaux portuaires témoignent d'une participation accrue des opérateurs maritimes à la mise en place de chaînes intégrées (Franc, 2009, Charlier & Ridolfi, 1994, Notteboom 2002...). Au total, les recherches sont nombreuses sur ces armements mais concourent toutes à cette identification d'opérateurs maritimes privés aux capacités de plus en plus fortes sur un réseau de plus en plus large à la fois dans son envergure (mondiale) et dans ses fonctionnalités (intermodales). A cet égard, les travaux sur le groupe *Maersk-Sealand*, premier armateur mondial, sur sa croissance interne et externe et sur la mise en place de son réseau mondial, constituent bien un petit précis de mondialisation résumant les mouvements repérés dans toutes les industries à l'échelle mondiale (Frémont, 2007).

Et le secteur de la manutention a accompagné ce phénomène de conteneurisation en connaissant une évolution similaire (intégrations horizontale et verticale / réseau mondial) à celle des armements. A partir des années 1980, se développe une concentration du secteur à l'intérieur et à l'extérieur des ports, caractérisée par une internationalisation du secteur. C'est bien une « sortie locale », c'est-à-dire le passage

d'opérateurs locaux parfois à capitaux publics exploitant des terminaux sur un seul port à des opérateurs internationaux majoritairement privés développant un réseau mondial et parfois intermodal (activités ferroviaires, ports intérieurs) qui a été signalée dans un jeu complexe d'interaction avec les armateurs (Parola & al, 2008 ; Soppé & al, 2009 ; Lavaud-Letilleul, 2005).

L'exemple des ports d'Anvers et Rotterdam résume la totalité des évolutions observées quasiment partout dans le monde malgré des formes diverses imposées par des modes de régulation différents. La concentration interne au port de Rotterdam dans les années 1990 (fusion des deux manutentionnaires locaux *ECT* et *Unitcenter*) suivi de l'acquisition de ce nouvel ensemble par le manutentionnaire *Hutchinson Port Holding* (Hong Kong) en 2001 consacre un opérateur international qui traite plus de 70 % des conteneurs du port de Rotterdam. La fusion des deux manutentionnaires principaux du port d'Anvers *Heesenatie* et *Noord Natie* en 2000 rachetée en 2002 par *Port of Singapour Authority* (PSA) permet la consolidation d'un opérateur international qui traite au moment du rachat la quasi-totalité des trafics (80 %). Ces deux grands opérateurs asiatiques développant un réseau à l'échelle mondiale ont été souvent étudiés. Et on notera que la notion même de *terminalisation* est largement influencée par ces deux opérateurs mondiaux. Mais le mouvement est général. Quelques opérateurs européens (*Eurogate*, *HHLA*) se caractérisent par la même sortie locale. Le groupe *Eurogate*, résultat de la fusion en 1998 entre les opérateurs allemands de Hambourg (*Eurokai*) et de Brême (*BLG*) puis de l'opérateur italien *Contship* est maintenant présent sur les ports de Hambourg, Brême, La Spezia, Gioia Tauro ou encore Lisbonne. Hors Europe, la stratégie du groupe *Dubai Ports* achetant des terminaux portuaires et des manutentionnaires dans le monde entier, allant même jusqu'à provoquer une réaction du congrès américain inquiet d'une reprise des terminaux États-Uniens, a également largement occupé la presse économique et la littérature académique.

L'évolution récente du secteur de la manutention semble alors se caractériser par une fin des intérêts communs partagés entre les manutentionnaires et leurs ports d'origine. Dans cette tendance générale à la concession (Giraud, 2006) qui marque l'évolution des régulations se consolide à l'échelle mondiale cette fonction d'opérateurs de réseaux mentionnée précédemment. Et à cette échelle, la fonction se retrouve dans le secteur de la manutention et de l'armement maritime. Si les armateurs développent parfois leurs

propres activités de manutention dans le cadre d'une filialisation de l'activité, ce sont surtout les multiples coopérations, contractualisations, participations croisées... entre manutentionnaires et compagnies maritimes qui constituent un nouveau champ d'investigation (Soppé, Parola, Frémont, 2009). Mais au total, la mise en réseau nouvelle, largement orchestrée par la sphère privée, recompose les fonctions portuaires dans ce secteur de la ligne régulière conteneurisée. Certes, la dimension privée des opérateurs serait ici à préciser pour les manutentionnaires comme pour les armateurs d'ailleurs. Si dans l'immense majorité, ces opérateurs globaux sont des entreprises à capitaux privés (avec parfois des composantes anciennement publiques privatisées), certains grands groupes de manutention évoqués sont des entreprises de droit privé mais parfois à capitaux publics (PSA, HHLA...) renvoyant alors à cette conséquence paradoxale déjà mentionnée précédemment à propos des évolutions ferroviaires d'une internationalisation aboutie de groupes publics anciennement ancrés dans leurs territoires d'origine.

Ces pratiques (réticulaires) d'opérateurs produisent une nouvelle géographie maritime et portuaire dont deux aspects semblent essentiels. C'est d'abord la mise en place d'un réseau mondial sur une base étoilée par hub préférentiel qui ressort des modèles présentés précédemment et de la quasi-totalité de la littérature. Le mouvement standardisation-massification-mondialisation repose ainsi sur un principe de *hub and spoke* et donc sur la sélection de ports pivots (*hub*) redistribuant les marchandises sur des lignes et des ports secondaires (*feederling*). Certes, la transposition par rangées portuaires de ce modèle produit des configurations variées. Et ce mode de desserte se fait par opérateurs et c'est alors le résultat de l'addition de chaque stratégie d'armateurs qui devient essentiel pour comprendre l'impact des pratiques *hub & spoke* sur les rangées portuaires. En parlant de concentration armateuriale, Antoine Frémont et Martin Soppé signalent que si chaque armateur développe sa propre rationalité *hub& spoke*, elle repose souvent sur une sélection de hub préférentiel qui au final produit un système portuaire moins concentré à l'échelle des rangées portuaires.

Mais le second aspect de cette nouvelle géographie, caractérisé par la dissociation même des fonctions portuaires, semble le plus marquant dans cette évolution. Cette géographie d'opérateurs consacre la dissociation mentionnée précédemment entre les fonctions internes et externes du réseau. La grande nouveauté, scientifiquement

commentée depuis les années 1990, mais mal comprise par les acteurs publics, réside dans cette mise en place de ports de transbordements qui n'ont de justification que dans la rationalité interne du réseau de l'opérateur parfois sans lien avec l'environnement externe. Ces nœuds où se croisent les lignes des grands armateurs permettent, sans sortir de l'enceinte portuaire, le chargement-déchargement des navires qui iront ensuite desservir d'autres ports. Les grands hubs méditerranéens, exploités par ces opérateurs (Maersk à Algesiras, Eurogate à Gioia Tauro, CMA-CGM à Malte...) au croisement des lignes ouest et est mondiales constituent l'exemple européen de ces points nodaux (assumant la redistribution et la hiérarchisation des réseaux) dont la situation relève de la morphologie du réseau maritime plus que de son inscription dans des arrière-pays localisés²⁵.

Dans cette géographie du hub, les opérateurs produisent une dissociation des fonctions portuaires (transborder des marchandises / desservir des marchés) dont la conséquence est de créer une nouvelle typologie portuaire en trois catégories : les ports de transbordement, les ports desservant des arrière-pays localisés, et les ports mixtes assumant les deux fonctions (Gouvenal & al, 2009). Plus qu'une explication détaillée de cette typologie dont l'Europe offre un exemple parfait²⁶, ce constat de dissociation ressort de l'évolution portuaire animée par des opérateurs qui provoque alors une problématique spatiale (des ports pour quels espaces ?) devenue plus complexe.

²⁵ Le port de Gioia Tauro par exemple situé à l'extrémité sud de l'Italie dans une partie italienne peu dense en activités et en population mais parfaitement central dans la jonction des lignes maritimes mondiales (Asie/Amérique du nord) a une part de transbordement (déchargement sur un navire-rechargement sur un autre sans sortir du quai) supérieure à 85 % de ses trafics.

²⁶ L'Europe offre un exemple parfait des trois types de ports. La ligne de hubs méditerranéens (Malte, Algesiras...) assume la fonction de transbordement interne aux réseaux des armateurs. Certains ports (Marseille par exemple) n'assument que des fonctions de desserte d'arrière-pays. Mais la plupart des grands ports européens (Rotterdam, Anvers et surtout Hambourg) assument les deux fonctions en desservant des arrière-pays (l'Europe Rhénane, l'Europe de l'est) mais en servant également de point de transbordement pour les armateurs. On notera que les trafics de transbordement sont comptés deux fois (déchargement/rechargement) ce qui évidemment fausse largement la comparaison des trafics portuaires. Pour plus de renseignements, cf. Gouvenal & al , 2005 & 2009).

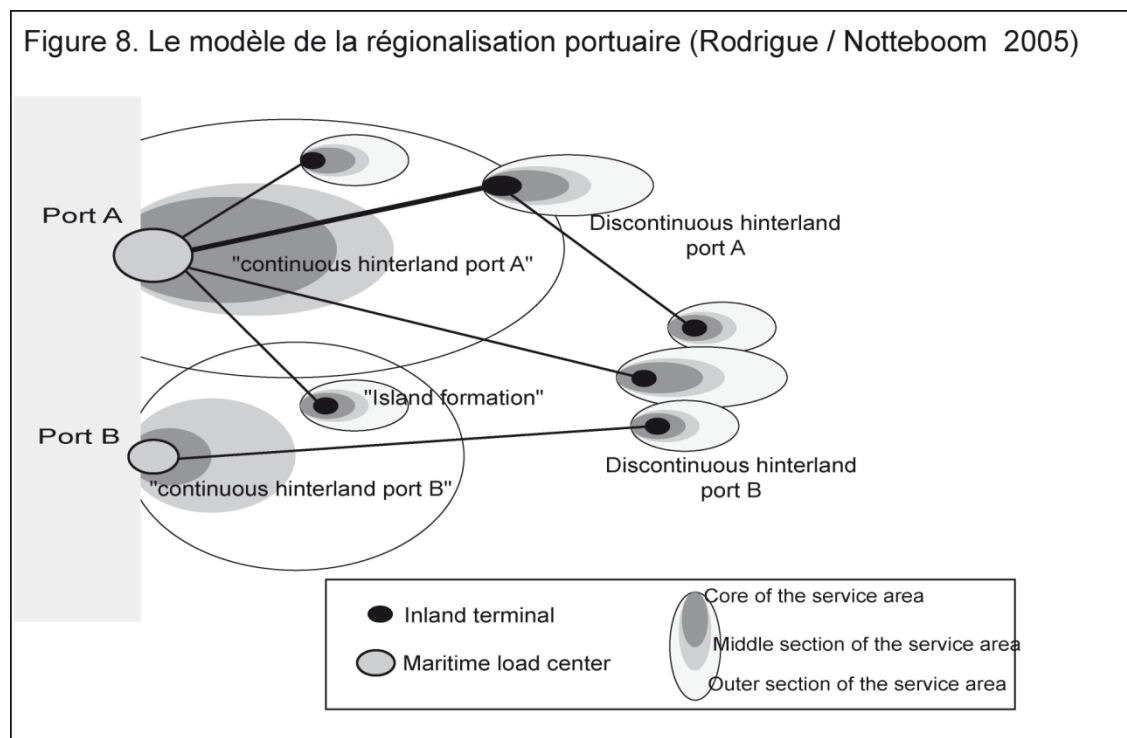
Conclusion : L'espace du jeu portuaire ?

De façon quasiment généralisée, la lecture « réseau » constitue l'angle privilégié d'attaque de la géographie (et de l'économie) maritime ces trente dernières années. Bien sûr, les modèles mentionnés précédemment sont des bornes théoriques qui balisent le saut épistémologique (des aires portuaires aux réseaux de terminaux). Et d'autres travaux, hors conteneurs notamment, ont continué d'identifier des logiques moins réticulaires permettant de montrer la permanence du tryptique (Dubrueil, 2005) ou encore des logiques de transport de vrac connaissant certes les mêmes logiques d'internationalisation et de concentration mais reposant sur des logiques de desserte différentes (Lacoste, 2004). Mais si l'épistémologie réalisée précédemment est partielle, elle ne ment pas sur la surreprésentation des travaux sur le conteneur dans la géographie maritime. Cet intérêt est justifiable au moins à deux titres, d'abord parce que la conteneurisation en tant qu'objet géographique a contribué à appréhender le paradigme de la mondialisation, ensuite parce que les trafics de conteneurs représentent une part écrasante de la valeur transportée dans le monde (et de façon croissante). Cet intérêt pour le conteneur valide une lecture pour le moins réticulaire.

Au-delà de ce constat, la géographie maritime est finalement simplement « *dans le temps* » de la recherche en général. Point de vue personnel, mais il semble qu'après avoir eu besoin de fixer les bornes théoriques, de comprendre l'intensité maximale des évolutions (le réseau mondial), la géographie maritime, à l'instar de la plupart des disciplines en sciences humaines s'intéressant aux évolutions productives et servicielles, semble opérer un retour progressif à l'espace relativisant une logique de réseau parfois « dé-spatialisée ». Certes, ce point de vue est caricatural ne serait-ce que parce que les approches réseau n'ont jamais complètement oublié l'inscription spatiale des stratégies d'opérateurs, mais c'est bien un fléchissement qui apparaît dans les travaux récents vers des approches moins mondiales où les questions de continuité et de proximité semblent réapparaître dans le lexique géographique.

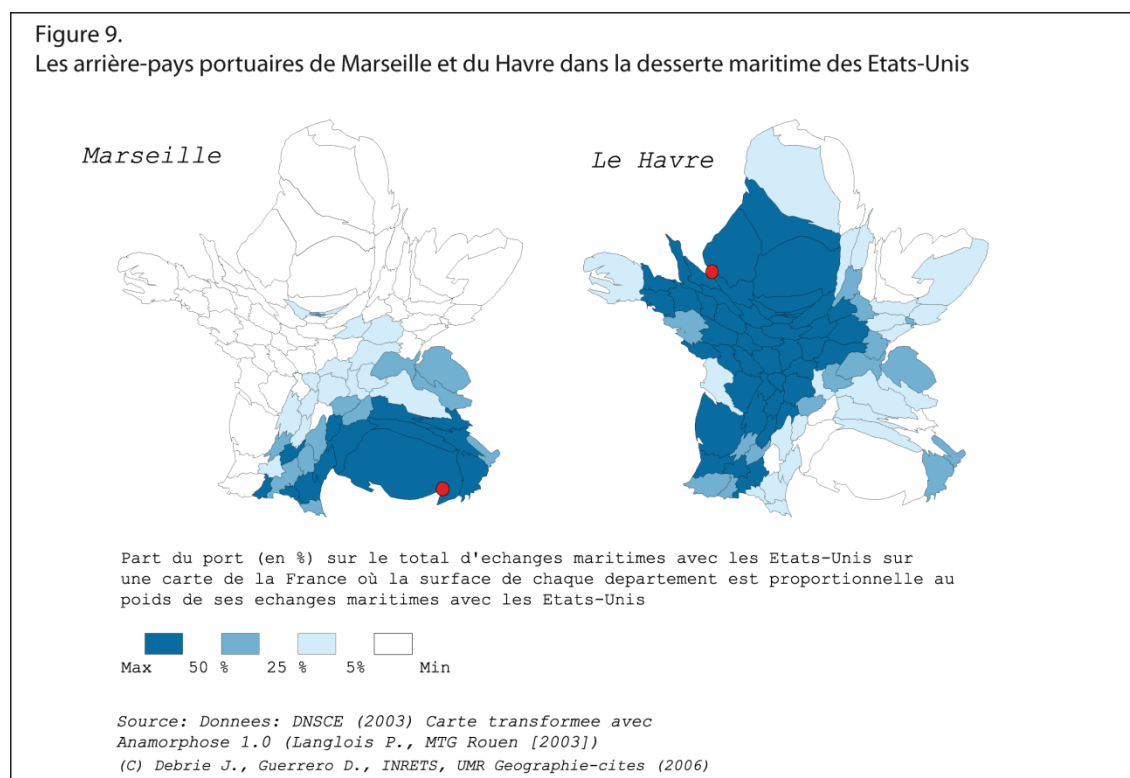
Un premier témoignage de ce fléchissement peut être apporté par le modèle de la « *régionalisation portuaire* » proposé par Rodrigue et Nooteboom (2005) et amplement repris par des chercheurs de disciplines diverses (cf. figure n° 8). Ce modèle est basé sur une forme mixte de représentations d'arrière-pays. On retrouve bien la réflexion

réticulaire menée par les deux auteurs mettant en avant une logique d'hinterland discontinu animé par la progression et le développement de centres intérieurs. Ces centres permettent la consolidation d'îles concurrentielles éloignées des ports. Et la relation entre ces îles intérieures et les ports maritimes s'organise autour de services intermodaux, cadencés, assumant les logiques de massification, eux-mêmes intégrés aux réseaux mondiaux. La nouvelle phase de développement portuaire appelée « régionalisation » est liée au développement de ces centres impliquant des nouvelles relations entre les acteurs des chaînes intégrées. Mais le modèle insiste également sur le couplage de ces logiques de discontinuité (*discontinuous hinterland*) avec des logiques plus classiques de continuité portuaire (*continuous hinterland*), basé sur un modèle quasi gravitaire de décroissance des interactions en fonction de la distance. Le couplage de ces deux logiques forme alors un arrière-pays concurrentiel entre logiques de réseaux et décroissance des interactions spatiales.



Dans des travaux personnels menés en partenariat avec David Guerrero (2008), la permanence de logiques spatiales classiques ressortait clairement d'une analyse des arrière-pays français qui restent caractérisés par des logiques de continuité spatiale

toujours importante. La représentation (en anamorphose) par exemple des arrière-pays portuaires de Marseille et du Havre dans la desserte des échanges maritimes avec les États-Unis (figure 9) démontre une structure polarisée plus classique que l'image d'un espace concurrentiel sans effet de distance. S'il est vrai que pour les marchandises manufacturées le plus souvent conteneurisées, les aires de recouvrement des différents arrière-pays portuaires sont plus larges dessinant un espace concurrentiel (sans s'affranchir du frein de la distance), il reste que l'appréhension des profils généraux des arrière-pays (toutes marchandises confondues) indique la nécessité de réexaminer leur nature spatiale. La segmentation par types de marchandises permet d'identifier une hiérarchie des sensibilités à la distance qui constitue toujours une leçon de géographie. Entre pratiques mondialisées complexes et conséquences spatiales se dessine alors une problématique géographie à réinvestir (Debie & Guerrero, 2008).



Un deuxième témoignage de ce fléchissement spatial peut être offert par la simple mention du thème – « *ports in proximity* » - du troisième des quatre séminaires internationaux évoqués précédemment dans l'épistémologie portuaire. Sans remettre

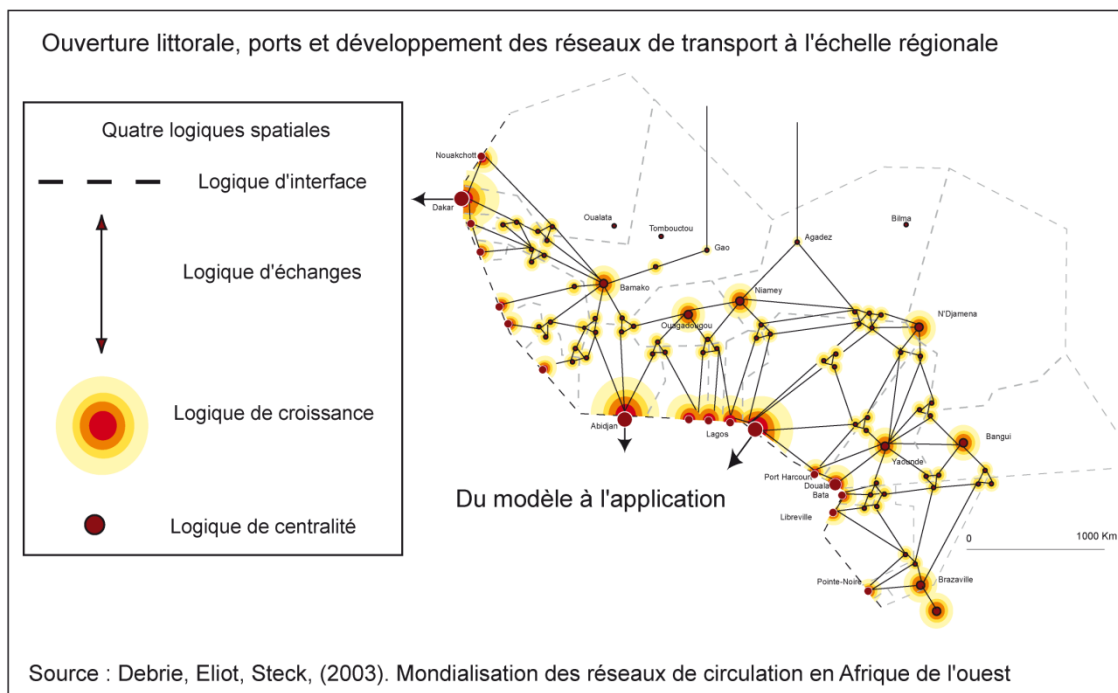
bien sûr en cause leurs lectures précédentes sur la globalisation des réseaux maritimes (séminaire 1) ou la mise en place d'une *supply chain* mondialisée (séminaire 2), les chercheurs (géographes et économistes) ressentaient le besoin d'interroger à nouveau des questions de proximité devenues centrales dans d'autres approches économiques. Les perspectives géographiques de la performance portuaire, la proximité comme nouvelle opportunité de développement portuaire, le renouvellement des réflexions sur le concept de « région portuaire », la coopération et l'interaction des espaces proches, sont ainsi quelques thèmes parmi d'autres observés dans ce séminaire (Notteboom, Ducruet, 2007) qui confirment ce tournant, encore léger, des approches maritimes vers une reconsidération des logiques de continuité et de proximité.

Et c'est finalement dans cette tension entre l'évolution des réseaux (mondiaux) et une certaine permanence des espaces (locaux) que réside une problématique spatiale portuaire. La rationalité des opérateurs du transport ne rencontre pas toujours la demande stable des espaces desservis. Se renforce alors progressivement cette forme de « distorsion » entre la desserte des territoires et le strict champ de la circulation notée par Jacques Guillaume en 2001 ou encore par Benjamin Steck à propos de l'Afrique de l'ouest et ses « marginalités emboîtées » (1995 et 1997). Cette distorsion nous semble renforcée par cette dissociation croissante entre des logiques de nœud (internes à l'opérateur) et de pôle (desservir des espaces) qui brouille la problématique spatiale.

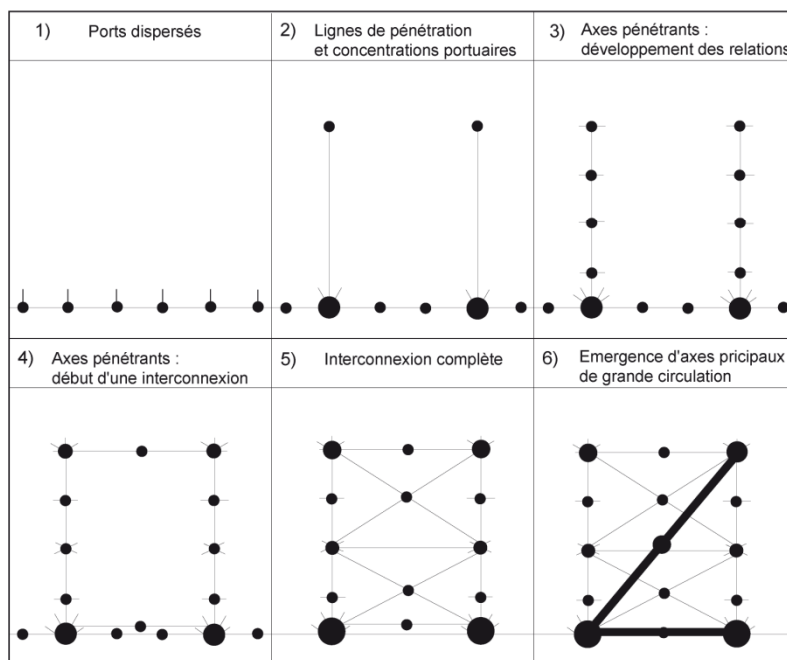
Cette dissociation s'inscrit dans le débat réseau-territoire évoqué précédemment et revient à poser la question des articulations nécessaires entre des pratiques d'opérateurs et les espaces publics qu'ils desservent. Dit autrement, l'ensemble des acteurs privés et publics sont inscrits dans des projets de développement constant des capacités de traitement des flux conteneurisés. Et ce développement est souvent annoncé comme indispensable pour l'intégration des places dans le réseau mondial et le jeu concurrentiel associé. Mais l'impact de ces investissements sur ce qu'il est convenu maintenant d'appeler le développement territorial est devenu plus compliqué à appréhender dans ce contexte de dissociation des pratiques internes et externes des opérateurs. Financer de l'infrastructure portuaire bien sûr mais pour quoi et pour qui ? Pour la desserte des territoires ou pour le fonctionnement des réseaux internes des grands opérateurs mondialisés ? La réponse devient ainsi plus complexe et les nombreux débats qui marquent les projets de développement portuaire en Europe entre les acteurs de la

société civile, de la scène politique et des opérateurs du transport en sont un témoignage qui devrait s'accroître dans la période de crise actuelle. On ajoutera alors que ce n'est pas la partition public-privé en tant que telle qui doit être signalée, mais bien la dissociation entre une rationalité d'opérateurs de réseau (rationalité de plus en plus privée par ailleurs) et son inscription territoriale.

Encart n° 4. Interfaces portuaires et développement des réseaux de transport : l'exemple ouest-africain



Modèle historique : les séquences types du développement d'un réseau de transport national



Source : Taaffe EJ., Morrill R., Gould PR. (1963) "Transport expansion in underdeveloped countries"

Conclusion de la partie 1 : Vers une dissociation opérationnel/institutionnel : c'est quoi, c'est où le public ?

A l'échelle d'un espace européen communautaire comme à l'échelle mondiale, dans le secteur ferroviaire comme dans le secteur portuaire, un certain nombre d'évolutions communes caractérise l'évolution du binôme réseau-territoire. Dans des contextes variés de re-réglementation, une redéfinition importante des relations entre les acteurs privés et publics des systèmes du transport s'est jouée. La concentration, l'internationalisation et la sortie des cadres nationaux classiques se sont accompagnées d'une hiérarchisation nouvelle des réseaux modifiant la forme et les modalités de desserte de ces derniers vers des logiques *hub & spoke* variées. Et cette géographie des réseaux est avant tout une géographie des opérateurs dissociant des fonctions internes et externes aux réseaux reformulant ainsi rien de moins que la problématique réseau-territoire. Les deux approches précédentes, ferroviaire et portuaire, ont illustré ces évolutions.

Au-delà de ces mouvements, c'est finalement la pertinence même de la partition public-privé qu'il semble important de mettre en débat. Cela a été évoqué, plus que cette partition, c'est plutôt l'homogénéisation des pratiques des opérateurs privés et publics vers des logiques similaires de rationalité (réticulaire) qui ressort de l'analyse des systèmes de transport. Cette homogénéisation s'accompagne il est vrai d'une introduction croissante des opérateurs privés dans tous les secteurs observés. Mais la conclusion la plus importante de cette observation peut alors être formulée différemment : en termes opérationnels (les opérateurs de réseau), la distinction public-privé ne correspond pas à une différenciation marquée des pratiques de réseau.

En filigrane de cette conclusion, ce sont bien des questions de nature spatiale qui interpellent l'action publique : du ferroviaire pour quels espaces, des investissements portuaires pour quelles logiques de réseau et pour quels territoires ... ? La question de la

fonction même du public et de ses espaces est ainsi posée en arrière-plan. C'est quoi, c'est qui et c'est où le public dans cette dilution des pratiques ? Ce questionnement nécessite alors un dépassement de cette géographie des opérateurs et une prise en compte de la place publique dans l'ensemble des fonctions composant les systèmes de transport. Il renvoie à des questions de gouvernance qui peuvent être analysées (partie 2).

<p style="text-align: center;">Bibliographie de la partie 1</p> <p style="text-align: center;">Acteurs et évolution des réseaux de transport</p>
--

Baldwin R., Cave M. (1999) *Understanding Regulation*, Oxford University Press. 180 p.

Bavoux J. Beaucire F. Chapelon L. Zembri P. (2005) *Géographie des transports*, Armand Colin, 232 p.

Beaucire F. (2006) « Un changement de modalité d'exploitation des réseaux plus que de pas géographique de leur exercice » in *Nouvelles échelles des firmes et des réseaux*, (Dupuy G., Gêneau de Lamarlière), L'Harmattan, pp. 204-206.

Beckoucke P. (2005) « Quand les spécialistes de la régulation mondiale « jouent » les régions... », *Forum pour une nouvelle gouvernance mondiale*, (<http://www.world-governance.org>), 7 p.

Beyer A., Chabalier D. (2009) « La réforme ferroviaire » in *Questions clés pour le transport en Europe*, sous la direction de M Savy, la Documentation Française, pp. 97-116.

Bologna S. (2009) « Le transport combiné à l'épreuve de la libéralisation » in *Questions clés pour le transport en Europe*, sous la direction de M Savy, la Documentation Française, pp. 117-132.

Brocard M. (sous la dir.) (2009) *Transports et territoires. Enjeux et débats*, Ellipses, 188 p.

Chabalier D. (à paraître) *Intégration européenne et européanisation du secteur ferroviaire : les stratégies des entreprises ferroviaires*, Thèse de Doctorat (en cours), Université Pierre Mendès France et INRETS.

Chabalier D. (2007) « Libéralisation des secteurs de fret ferroviaire français et allemand : indépendance et corrélation des évolutions sous une pression européenne » in Journée d'étude *Politiques publiques comparées : étudier le changement dans un monde interdépendant*, Science po Paris, 8 juin 2007.

Charlier J & Ridolfi. (1994) "Intermodal transportation in Europe: of modes, corridors and nodes" in *Maritime Policy Management* 21 (3)237-250.

- Charlier J. (1991) « L'arrière-pays national du port du Havre: une approche macro-géographique » in *L'espace géographique*, n°4-1991, pp. 325-334.
- Charlier J. (1981) *Contribution méthodologique à l'étude des arrière-pays portuaires* Thèse de doctorat. Université de Louvain-la-Neuve, 462 p.
- Crozet Y. (2004) *Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des bonnes pratiques*, Les notes de Benchmarking International, Institut de l'entreprise, 93 p.
- Dablanc L. (2009) « Regional Policy issues for rail freight services » in *Transport Policy*, n°16, pp. 163-172.
- Dablanc L. (dir). (2009) *Fret ferroviaire local, réalités françaises, éclairages allemands*, Paris, La Documentation Française, 235 p.
- Debie J., Zembri P. (2009) « Approche territoriale de l'évolution des réseaux ferroviaires » in *Quel fret ferroviaire local ? Réalités françaises, éclairages allemands*, ouvrage sous la direction de Laëtitia Dablanc, La Documentation Française.
- Debie J., Eliot E., Steck B. (2003) « Mondialisation et configuration des réseaux de circulation en Afrique de l'ouest », in *Mappemonde*, n° 71, pp. 7-12.
- Dobruszkes F. (2007) *Géographie de la libéralisation du transport aérien passager en Europe*, Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles, 309 p.
- Dubrueil D. (2005) « Le triptyque portuaire est-il toujours pertinent ? L'exemple des services maritimes de cabotage » in *Flux*, n° 59 (numéro « Flux portuaires »), pp. 46-58.
- Ducruet C., Notteboom T., De Langen P. (forthcoming) *Ports in proximity : competition and coordination among adjacent seaports*, Ashgate.
- Ducruet C. (2004) *Les villes - ports : laboratoire de la mondialisation*, Thèse de doctorat, Université du Havre, CIRTAI, 435 p.
- Dupuy G., Généau de Lamarlière (2006) *Nouvelles échelles des firmes et des réseaux*, L'Harmattan, 243 p.
- Dupuy G. (2002) *Internet, géographie d'un réseau*, Ellipses, 160 p.
- Emangard PH., Debie J., Thorez P. (2009) « Acteurs publics, acteurs privés » in *Transports et Territoires* (Brocard M. dir), Ellipses, pp. 157-183.
- Faburel G. (2003) « Lorsque les territoires locaux entrent dans l'arène publique. Comparaison internationale des conflits liés au bruit des avions » in *Espaces et sociétés*, n°115, pp. 205-223.

Fleming D.-K., Hayuth Y. (1994), "Spatial Characteristics of Transportation Hubs: Centrality and Intermediacy" in *Journal of Transport Geography*, n°2, pp. 3-18.

Franç P. (2009) *L'intervention sur terre des armements de lignes régulières: le cas de la rangée Nord Europe*, Thèse de doctorat, Université Paris-Est, INRETS.

Fremont A. (2007) *Le monde en boîte : conteneurisation et mondialisation*, Synthèse INRETS n°53, INRETS / Lavoisier, 145 p.

Fremont A. et Soppé M (2005), « La desserte de la rangée nord-europe par les armements de lignes régulières : concentration ou dispersion ? » in *Flux*, n°59 (numéro « Flux portuaires »), pp. 22-32.

Géneau de Lamarlière. (2006) « Échelle et changement d'échelle : un intérêt conceptuel pour l'aménagement ? » in *Nouvelles échelles des firmes et des réseaux*, (Dupuy G., Géneau de Lamarlière), L'Harmattan, pp. 19-45.

Giraud & al (2006) « Études comparées des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud », *commande du Ministère des Affaires Étrangères*, 135 p.

Gouvernal E., Lavaud-Letilleul. & Slack B. (2009), "Transport and logistics hubs : separating fact from fiction", in International workshop on "*Integrating Maritime Transport in Value Chains*", Montréal, Canada, 10-12 june 2009.

Gouvernal E., Daydou J. (2005) « Container railfreight services in North-West Europe : diversity of organizational forms in a liberalizing environment » in *Transport Reviews*, n°25 (5), pp ; 557-571.

Gouvernal E., Debie J., Slack B, (2005) "Dynamics of change in the port system of the Western Mediterranean », in *Maritime Policy Management*, vol 32, n°2, pp 107-121.

Guillaume J. (2001) « Réseaux portuaires, segments de façades et recompositions régionales » in *Réseaux de transport, flux et recompositions régionales*, acte des journées de la commission de géographie des transports, 5-6 septembre, pp. 7-13.

Lacoste R. (2004) *Les opérateurs maritimes et portuaires européens dans la mutation de la chaîne de transport de marchandises en vrac, essai de géographie économique*, thèse de Doctorat, Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l'Université de Nantes (400p).

Lavaud-Letilleul V. (2007) « Ports : la tentation du tout réseau face aux pesanteurs du territoire » in *XLIII^e colloque de l'ASRDLF*, Grenoble-Chambéry, juillet 2007.

Lavaud-Lettilleul V. (2005) « L'aménagement de nouveaux terminaux à conteneurs et le renouvellement de la problématique flux-territoire dans les ports de la Rangée Nord. » in *Flux* n° 59, pp. 33-45.

Lorrain D., Marchais – Roubelat A. (2001) « retour sur la dé – régulation des réseaux techniques 1985 – 2001 » in *Flux*, n°44-45, (avant-propos du numéro « Dérégulation, Etat des lieux), pp. 4-7.

Marcadon J. (1988) *L'avant-pays des ports français*, Masson, 200 p.

Morgan F.W. (1948) *The pre war hinterland of German North sea ports* Londres Transactions and papers (Institute of British Geographers) No 14, pp. 45-55

Nierat P. (1998) *Anatomie d'un réseau intermodal hub-and spoke*, rapport INRETS n°220, 75 p.

Notteboom T.E. & Rodrigue JP. (2005) "Port regionalization : toward a new phase in port development" in *Maritime Policy Managment*, vol 32, n°3, pp. 297-313.

Notteboom T.E. (1997) "Concentration and load centre development in the European container port system" in *Journal of transport geography*, 5(2) pp. 99-115.

Offner JM. (2000) « Pour une géographie des interdépendances », *Logiques de l'espace, Esprits des lieux* (dir. Levy J & Lussault M), Belin, pp. 217 – 239.

Offner JM. (2005) « Les opérateurs de réseaux : nouveaux maîtres des territoires ? », Conférence, *Festival International de Géographie 2005* (« Le monde en réseau »). Texte en ligne sur le site du FIG (<http://fig-st-die.education.fr/>).

Olivier D., Slack B. (2005). « Rethinking the Port » in *Environment and Planning A*, vol.38, p. 1409-1427.

Peltzman S. Winston C. (2000) *Deregulation of network industries, What's Next?*, Washington DC, AEI Bookings Joint Center.

O'Kelly M.-E., Miller H.-J. (1994), "The hub network design problem: a review and synthesis" in *Journal of Transport Geography*, n° 2, pp. 31-40.

Ollivro J. (1997) "Les critères spatiaux, éléments primordiaux de la contestation à l'encontre du TGV méditerranée" in *Annales de géographie*, n°593-594, pp. 51-80.

Parola R., Veenstra AW. (2008) « The spatial coverage of shipping lines and container terminal operators » in *Journal of Transport Geography*, n°16(4), pp ; 292-299.

- Raffestin C. (1996) « Préface » à l'ouvrage *réseaux et territoires : significations croisées* (sous la direction de Offner JM., Pumain D.), édition de l'aube, pp. 5 - 11.
- Robinson R. (2002) "Ports as elements in value-driven chain systems: the new paradigm" in *Maritime Policy Management*, vol 29, n°3, pp. 241-255.
- Rodrigue JP., Comtois C., Slack B. (2006) *The geography of transport systems*, Routledge Taylor & Francis, 284 p.
- Savary G. (2005) *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, éditions de l'aube, 221 p.
- Savy M. (sous la direction). (2009) *Questions clés pour le transport en Europe*, La documentation française, 294 p.
- Savy M. (2006) *Le transport de marchandises*, Eyrolles-Éditions d'Organisation, 372 p.
- Savy M., Veltz P. (sous la direction), (1993) *Les nouveaux espaces de l'entreprise*. Paris, DATAR/éditions de l'aube, 199 p.
- Schaffer M. (1965) *The competitive position of the port of Durban*, Evanston, Northwestern University Studies in Geography, 261 p.
- Sargent A.J. (1938) *Seaports and hinterlands*, London, Adam and Charles Black, 188 p.
- Seeman A. L. (1935) « Seattle as a Port City » in *Economic Geography*, Vol. 11, No. 1, pp. 20-32.
- Slack B. (2005) « Terminalisation of ports : an academic question ? », in *International Workshop on New Generation of port cities and their role in global supply chains*, december, Hong-Kong, pp. 20-30.
- Slack B., Starr JT. (1995) « Ports as gateways : a traditional concept revisited » in 5^{ème} *Conférence Internationale Villes et Ports*, AIVP, Dakar, novembre, pp. 89-96.
- Slack B. (1993) « Pawns in the game: Ports in a global transportation system » in *Growth and Change*, vol. 24, pp.579-588.
- Soppe M., Parola F., Fremont A. (2009) « Emerging inter-industry partnerships between shipping lines and stevedores : from rivalry to cooperation » in *Journal of Transport Geography*, n°17, pp. 10-20.
- Steck B. (1997) « Le paradoxe maritime de l'Afrique de l'ouest. Une problématique des marginalités emboîtées » in *Géographes associés*, n°20, pp.79-87.

Steck B. (1995) « Les ports de la côte ouest-africaine : articuler la nécessaire ouverture mondiale et l'indispensable aménagement équilibré des territoires » In *Association Internationale Ville Port*, colloque de Dakar, pp. 291-298.

Subra P. (2007) *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, 325 p.

Taaffe EJ., Morrill RL., Gould PR., (1963) "Transport expansion in underdeveloped countries: a comparative analysis" in *Geographical Review*, 53-4, 503-529.

Troin J.-F. (1995), *Rail et aménagement du territoire*, Aix-en-Provence, Edisud, 264 p.

Varlet J. (1997) « La déréglementation du transport aérien et ses conséquences sur les réseaux et sur les aéroports » in *Annales de Géographie*, n°593, pp. 205-217.

Vigarie A. (1979) *Ports de commerce et vie littorale*, Paris, éditions Hachette, 496 p.

Whealan G., Preston J., Wardam M, Nash C. (1998) « The privatization of passenger rail services in Great Britain: an evaluation of competition for the market and competition in the market, in *World Conference of Transportation Research (WCTR)*, Antwerp, 14 p.

Zembri P. (2007) *Pour une approche géographique de la déréglementation dans les transports*, Habilitation à Diriger des Recherches, Volume 2, Texte original, Université Paris 1 / UFR de géographie, 265 p.

Zembri P. (2005) « Structure des réseaux de transport et déréglementation » in *Flux*, N°62, pp. 21-30.

Zembri P. (2004), « Pourquoi le fret ferroviaire va-t-il si mal ? » in *Flux*, n°56 / 57, pp. 106 – 111.

**Partie 2. Action publique et gouvernance des transports : petite
géographie institutionnelle portuaire et intermodale**

2.1 Regards croisés sur la gouvernance des ports

Dans un contexte de redéfinition du système d'acteurs menant à une consolidation de la fonction d'opérateurs de réseau se pose la question de l'action publique confrontée à cette redéfinition. Si d'un point de vue opérationnel, la distinction public-privé ne nous semble plus valable, il importe alors de cerner la composition publique et son évolution dans l'ensemble des fonctions animant et encadrant le secteur du transport. Et ce couple fonctions/acteurs est complexifié par la propriété scalaire du transport c'est à dire par sa fonction de mise en relation des différents espaces à relier. Analyser la catégorie publique dans le transport, c'est ainsi suivre un itinéraire « fonctions/acteurs/échelles » auquel s'ajoute un niveau « échelon » définissant les périmètres institutionnels des actions publiques.

Par rapport à cet itinéraire, il semble que la notion de gouvernance, largement utilisée dans les sciences sociales pour étudier ces nouveaux jeux d'acteurs mais peu mobilisée par la géographie, peut aider à la mise en place d'une forme de géographie institutionnelle portuaire et intermodale. Si la polysémie de cette notion de gouvernance impose un travail initial de clarification de la notion, elle peut ensuite baliser la réflexion sur la gouvernance portuaire afin d'introduire la complexité publique (de ses acteurs et de ses fonctions) et l'articulation des acteurs dans des relations devenues intermodales.

2 1.1 La gouvernance : un double visage peu géographique

Entre utilisation institutionnelle, approches académiques et plus récemment instruments politiques, la notion de gouvernance se décline en définitions multiples révélatrices d'un terme au succès évident. Les institutions internationales, Banque Mondiale en tête, ont diffusé ce terme qui permettait d'introduire différemment et de façon normative la question politique en particulier des relations évoquées précédemment entre sphères

publique et privée. Les milieux académiques de sciences politiques, de management, d'économie, de sociologie se sont également emparés de ce terme qui permettait de renouveler les appareils théoriques dans un environnement institutionnel changeant. Et les acteurs politiques, notamment territoriaux, célèbrent souvent une gouvernance locale gage de modernité de l'action publique. Au-delà de la diversité et de la complexité des approches de la gouvernance, les différentes définitions ont en général pour substrat commun la reconnaissance d'une complexité accrue des relations entre des acteurs appartenant à différentes sphères (politique, entreprises, société civile) dans des contextes de mondialisation, de régionalisation et de décentralisation qui modifient les frontières classiques de l'action publique. Modification des échelles, complexité du jeu d'acteurs, introduction privée, on retrouve évidemment ici les différents éléments repérés dans le premier chapitre sur l'évolution des réseaux fonctionnels de transport expliquant alors ce recours fréquent à la notion de gouvernance dans les différentes approches du transport.

Il n'est pas question d'appréhender ici les acceptions multiples du terme gouvernance mais de repérer quelques éléments disponibles susceptibles d'éclairer l'évolution du jeu d'acteurs animant le système des transports. Dans ce repérage introductif, il est assumé le choix, arbitraire bien sûr, de concentration sur la partie « institutionnelle » des travaux sur la gouvernance cherchant à analyser les recompositions et les ajustements entre les différentes sphères politiques et économiques. Il reste que dans un historique précis de la notion, il faudrait bien sûr faire une large place à la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*) en particulier aux tenants de la théorie des coûts de transaction (Williamson, 1985, North, 1981...) puis de la sociologie du management (March) qui ont caractérisé dans une économie en réseau les modes de coordination plus ou moins formalisés et les arbitrages de gouvernance intra et inter firmes dans le but de minimiser les coûts de transactions. Le politologue Jean Pierre Gaudin a retracé l'itinéraire de cette notion en partant des premiers travaux académiques (théorie des organisations, économie institutionnelle, sociologie des réseaux) engagés dans des pays riches par des réseaux d'universitaires soutenus par des fonds publics de recherche puis par des organisations internationales qui vont diffuser ces références dans leurs politiques comme dans leur action de formation (Gaudin J-P, 2002). Au-delà de la variété des courants (*Modern Governance*, *Multilevel Governance*, *Corporate Governance*, *New Governance*, gouvernance territoriale...), c'est bien ce double visage

- catégorie d'analyse et référence d'action - qui explique cette diffusion accélérée de la notion depuis une trentaine d'années relayée actuellement par l'utilisation politique qui en est faite pour célébrer dans les discours décentralisateurs la nécessité de gouvernance locale.

La gouvernance a donc une dimension instrumentale évidente (« *la bonne gouvernance* ») qui permet de recommander et de justifier certaines réformes politiques notamment dans les pays du sud²⁷, mais pas seulement, qui vont toucher les différents secteurs économiques dont celui du transport. Les nombreuses réformes des politiques portuaires qui seront abordées plus en avant en fournissent une illustration parmi d'autres. L'instrumentalisation de la notion est quasiment généralisée du « *Governance and Development* » de la Banque Mondiale en 1992 au « *Gouvernance européenne. Un livret Blanc* » de la Commission Européenne en 2001 en passant par le « *Governance for Sustainable Human Development* » des Nations-Unies en 1997, il n'y a guère d'institutions échappant à ce syndrome gouvernance permettant d'orienter l'action publique vers des objectifs au demeurant très variés. L'ensemble du spectre public est concerné. Aux institutions internationales (gouvernementales ou non) peuvent être ajoutés les échelons publics nationaux et territoriaux qui recourent à cet instrument devenu gage de modernité de l'action publique. Une liste précise des sens (et contresens) donnés à la notion emmènerait bien loin. A cet égard, les propos d'Alain Faure (2007) définissant dans une métaphore cycliste et médicale la gouvernance comme un « *produit masquant* » c'est à dire « *un mot magique invité dans presque tous les lexiques des mots savants en combinant sans complexe les arts de la gouverner, les vertus du réseau et les atours de la mobilité* » sont difficilement contestables.

Instruments et normes d'action donc, la gouvernance en tant que concept ou objet scientifiques décrit également un ensemble complexe de situations (Hooghe., Marks.

²⁷ D'où la formule de JP Gaudin indiquant que « la gouvernance a désormais « sa bonne » c'est-à-dire ces utilités immédiates pour la Banque Mondiale » qui encourage après 1996 un glissement de la notion de gouvernance (comme principe de production de connaissances) à celle de *good governance* présentée comme un style d'action politique optimum.

2001)²⁸. Si elle peut être définie de façon large pour reprendre une définition connue comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* » (Le Galès. 2004, p 243), elle repose sur quelques constats partagés. La notion de gouvernance permet d'abord une « *dénonciation du modèle de politique traditionnelle descendant et centralisé* » en mettant « *l'accent sur la multiplicité et la variété des acteurs associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique* » (Leloup, Moyart, Pecqueur. 2004). Elle décrit donc « *une coopération non purement hiérarchique* » et « *une situation de brouillage des frontières traditionnelles et de porosité croissante entre les secteurs, les niveaux territoriaux et les différents espaces de rattachement de l'activité professionnelle* » (Pasquier, Simoulin, Weibstein. 2007). C'est alors un « *décloisonnement entre sphère publique et privée à travers la formalisation de partenariats* » (Gaudin, 2002) qui est souvent mis en avant dans les différentes définitions. Un certain nombre de courants de l'économie institutionnelle identifient d'ailleurs des types de gouvernance (privé, institutionnel, mixte) définis par rapport au type d'acteurs dominant la coordination territoriale (Gilly, Perrat. 2003).

Le caractère non hiérarchique et multi-niveaux ressort d'une lecture des différentes définitions de la gouvernance notamment dans les travaux relevant de ce qu'il est convenu d'appeler la *New Governance*. La gouvernance définit alors ce nouveau cadre relationnel où « *there is no up or under, no lower or higher, no dominant class of actor ; rather, a wide range of public and private actors who collaborate and compete in shifting coalitions* » (Hoogue., Marks. 2002, p 13). Certes, les débats sont nombreux sur cette autonomisation des niveaux, sur cette banalisation du rôle du niveau central, sur le maintien ou non de structures pyramidales de l'action publique et le lissage des dominations traditionnelles, mais c'est bien une complexité nouvelle des interactions dans un environnement multi-niveaux qui est signalée dans la plupart des travaux en

²⁸ Pour une approche de l'évolution de la notion de gouvernance, cf. Hoogue., Marks. 2002, *Multi-level governance and European integration*, Bruxelles & New York, Inc. Rowman and Littlefield Publishers.

particulier ceux animant les chercheurs européens débattant des évolutions des politiques publiques dans le cadre communautaire²⁹.

Dans cette identification des traits communs repérables, les travaux de Jacques Theys (2003) cherchant à relier la question environnementale avec les approches de la gouvernance offrent également une identification utile et proche des préoccupations de l'encadrement du transport de quatre réalités différentes que la gouvernance recouvre : outre le souci évident de relégitimation et de modernisation de l'action publique (première réalité), ce sont les « *formes originales et multiples de coordinations non hiérarchiques des actions collectives* » (seconde réalité), ainsi que le « *passage à des formes plus ouvertes de rationalité* » (troisième réalité) et enfin de « *transfert de pouvoir vers la société civile, les collectivités décentralisées ou des institutions autonomes* » (quatrième réalité) qui peuvent être retirés de la complexité apparente des multiples approches de la gouvernance. Ces quatre réalités, basées sur un recensement large de la littérature, forment donc un corpus repérable dans la plupart des travaux consacrés aux nouveaux arrangements institutionnels qui semblent traduire une modification profonde de l'action publique ces trente dernières années.

On ajoutera alors, dans un souci d'équilibre, que quelques rares travaux récents réclament un « *refroidissement théorique* » (et un retour sur le terrain) nécessaire pour relativiser ce constat dominant d'un changement total et récent des ajustements et arbitrages institutionnels en rappelant que les relations croisées public-privé et les approches transversales de l'action collective sont de longue date une constante des politiques publiques (Fontaine., Hassenteufel. 2002). La question « *to change or not to change ?* »³⁰ résume alors une entrée problématique visant à identifier les véritables variables du changement dans l'évolution des modes de gouvernance.

²⁹ Pour une présentation de ces débats, cf. Hoeffler C., Lacuisse M-E., Ledoux C., Mayaux P-L., Prat P. (2007) *Multi-niveaux et changement dans l'analyse des politiques publiques*, Introduction à la session d'action publique », IEP Paris, École doctorale, 20 p.

³⁰ Fontaine J., Hassenteufel P. (2002) *To change or not to change*, Presses Universitaires de Rennes, 303 p.

L'évocation de ce double visage de la gouvernance (normes et instruments d'action / outil analytique) indique néanmoins le parallélisme entre les évolutions mentionnées dans le chapitre précédant sur l'évolution des réseaux de transport et les évolutions des modes de gouvernance (relation public-privé, modification des échelles fonctionnelles, recentrage institutionnel...). Ce parallélisme peut maintenant être illustré autour des questions de gouvernance dans les ports et dans les chaînes intermodales. Il importe néanmoins avant de souligner dans ces approches institutionnelles et académiques une prise en compte secondaire de la dimension spatiale des évolutions repérées (à l'exception des travaux sur la gouvernance territoriale mentionnés précédemment) et un intérêt limité des géographes pour cet outil d'analyse.

Les géographes Alain Dubresson et Sylvie Jaglin, étudiant les questions de gouvernance et de régulation dans les espaces urbanisés posent d'ailleurs le même constat (2005) en notant que « *les travaux de sciences politiques, de sociologie et d'économie consacrés à la genèse, au contenu et aux enjeux théoriques des concepts de gouvernance et de régulation sont de plus en plus nombreux mais prennent peu souvent en compte les dimensions spatiales des processus enclenchés* » et qu'inversement « *des géographes, des économistes, des aménageurs mettent l'accent sur ces dimensions spatiales sans toujours en penser les articulations avec la gouvernance et la régulation* » (Dubresson, Jaglin. 2005, p 338). Ces auteurs indiquent que les nouveaux partenariats public-privé ont pourtant une résultante spatiale évidente car ils produisent une ingénierie spatiale et donc la création d'espaces ad hoc délimitant des nouveaux périmètres d'action qui mériteraient d'être appréhendés. Les travaux de Sylvie Jaglin (2005) sur les services d'eau en Afrique subsaharienne constituent d'ailleurs une des rares approches géographiques analysant explicitement la dimension spatiale (spatialisation-territorialisation³¹) des nouvelles formes de gouvernance et des régulations sectorielles et politiques produites par les réformes des industries de service. Pour le reste, le lien gouvernance/régulation/espace reste un terrain à analyser dans de nombreux secteurs dont celui du transport caractérisé par une modification des réseaux et des échelles fonctionnelles et institutionnelles encadrées par des formes nouvelles de gouvernance.

³¹ Ces travaux (en particulier la question de la territorialisation) seront plus largement commentés dans le chapitre 3 consacrés à la territorialisation de l'action publique dans les transports.

2.1.2 La gouvernance portuaire : une richesse des travaux académiques complétant les modèles institutionnels.

La relation entre gouvernance et modes d'organisation portuaire fait l'objet de travaux de plus en plus nombreux dans les deux « visages » mentionnés précédemment de la référence d'action et de la catégorie d'analyse. L'évolution portuaire illustre il est vrai à la perfection ce nouveau contexte de relations entre sphères privée et publique, ce télescopage des échelles d'action et les modalités nouvelles de la coordination d'intérêts divers qui doivent se rencontrer autour d'un projet commun (l'organisation portuaire). Dans un contexte quasi général de déréglementation des activités de service et dans une recherche de capitaux aptes à assumer les besoins nouveaux de l'industrie maritime et portuaire, les législateurs ont assumé le passage d'un modèle antérieur marqué par la dimension quasiment entièrement publique du bien portuaire à des modèles nouveaux favorisant une introduction plus forte des opérateurs privés, en particulier des opérateurs de terminaux et des armateurs. Les évolutions n'ont pas été homogènes et n'ont pas validé un modèle unique d'organisation repris partout pour chaque situation nationale. Il reste que l'évolution vers un référentiel économique de marché guidant l'évolution des politiques publiques se retrouve dans la totalité des façades portuaires et que les besoins d'investissement accompagnant les logiques de massification et de concentration portuaires ont partout favorisé l'émergence de formes nouvelles de partenariats public-privé.

Dans cette prise en compte des relations portuaires public-privé, la classification la plus courante reste celle proposée au début des années 1990 par la Banque Mondiale dans son module 3 du « *Port Reform Toolkit* » largement reprise ensuite, complétée par différents chercheurs et institutions, puis réappropriée par la Banque Mondiale dans une seconde édition mise à jour de cet outil de réforme portuaire. L'organisation portuaire est déclinée en quatre catégories possibles définies en fonction de la dominante des acteurs privés ou publics dans la gestion des infrastructures, des superstructures, des

opérations, et des autres services. Les deux bornes de cette typologie – le *service port* entièrement public pour l'ensemble des fonctions et le *private port* sans participation publique – caractérisent donc des ports marqués par un très faible partage de responsabilité entre sphère publique et privée. Dans la troisième catégorie, *Tool port*, la participation publique reste largement majoritaire limitant l'activité privée à des fonctions d'opérations en particulier de manutention à quai mais avec du matériel qui appartient à l'autorité publique. La dernière catégorie de *Landlord port* définit un modèle portuaire où l'autorité publique est seulement propriétaire de l'infrastructure et des terrains qui sont loués à des opérateurs privés dans le cadre de concession portuaire. La superstructure appartient dans cette catégorie à l'opérateur privé qui exploite le terminal dans le cadre d'une concession contractualisée avec l'autorité publique pour une durée de temps variable dépendant théoriquement du montant des investissements menés par l'opérateur privé.

Cette typologie permet une approche imparfaite mais pratique des modes de gouvernance portuaire permettant de classer les ports dans le monde. Elle a surtout une portée normative évidente, permettant de guider les réformes portuaires. On notera par exemple avec intérêt que la récente réforme des *Grands Ports Maritimes* en France fait explicitement recours à ce modèle de *Landlord Port* pour justifier la modification des statuts portuaires. Globalement, c'est évidemment via ce modèle mondialement utilisé que s'est progressivement mis en place cette « *terminalisation* » évoquée dans la partie précédente et le développement d'opérateurs globaux investissant les possibilités de concessions portuaires. Si dans les multiples déréglementations qui ont favorisé l'évolution « en réseau » mentionnée précédemment il fallait en avancer une, c'est évidemment ce modèle portuaire - lui même simple exemple d'une tendance générale à la concession dans l'évolution du système économique mondial³² - qu'il faudrait retenir.

³² Cette tendance à la concession se retrouve dans différents espaces (sud et nord) et dans différents secteurs. Elle a en outre valeur de « dogme » pour la Banque Mondiale qui a diffusé ce modèle. Les concessions portuaires, les concessions industrielles, les concessions touristiques, voire les concessions urbaines sont autant d'exemples de cette tendance s'appliquant sur des espaces parfois très larges. Cette tendance introduit évidemment des questions d'aménagement et de régulation largement débattues (cf. Giraud, 2006 & 2009). Elle pose il est vrai la question de l'enclave privée et de son lien avec les territoires, question qui sera abordée ultérieurement. Le secteur de transport est un exemple fort de ces débats sur la

Plus qu'une classification, c'est donc de recommandations réglementaires qu'il s'agit dans cette boîte à outils qui préconise un recentrage du niveau public et une introduction plus forte de l'action privée. On ajoutera que cette catégorie de Landlord est bien la plus fréquente dans l'organisation des grands ports à conteneurs. A l'échelle mondiale, Baird évaluait ainsi à 90 % la part de ce modèle général dans les 100 plus grands ports à conteneurs mondiaux (Baird, 2000) malgré une variation importante à l'intérieur de ce modèle. Dans la littérature académique comme professionnelle, ces catégories ont été largement complétées mais sans remettre en cause cette distinction permettant autour de la distinction superstructure-infrastructure-opération de définir (et recommander) les possibilités de l'organisation portuaire.

Cette distinction a néanmoins pour principal défaut de ne pas intégrer les fonctions de régulation et la question de la propriété dans la classification portuaire, éléments pourtant souvent avancés dans des travaux académiques. Baird introduit ainsi, toujours sous l'angle de la distinction entre sphère publique et privée, cette question de la fonction de régulateur dans l'explication des modes possibles de gouvernance portuaire (Baird, 2000). La régulation, la propriété et les fonctions d'opération constituent alors une forme plus aboutie d'une lecture des fonctions et des acteurs portuaires. Les travaux de Baltazar & Brooks (2001) vont ensuite enrichir cette grille de lecture identifiant plus finement les différentes fonctions relevant de la régulation et celles relevant de l'opération portuaire en relisant le partage privé-public au prisme de ces fonctions. A partir d'une « *port devolution matrix* », ce sont des profils variés portuaires qui sont définis dans ces travaux qui seront prolongés par la suite (Brooks, 2004 & 2007).

D'autres approches font de la question de la propriété l'élément central définissant les régimes portuaires. La définition d'un dispositif portuaire passe d'abord par la connaissance des droits de propriété dans les ports. Pour Gouvello et Lotter par exemple (2001), les catégories précédentes peuvent se définir par rapport à la propriété des actifs et leur utilisation, c'est-à-dire par rapport à la propriété du sol, la propriété des infrastructures et la propriété des équipements tout autant que dans la fourniture des

concession se posant en particulier dans des pays où l'action publique est affaiblie (cf. Debie, 2001).

services. Le *Service Port* se définit alors par le fait qu'une autorité portuaire (privée ou publique) possède et gère tous les actifs et qu'elle fournit tous les services du port (le « tool port » ne fournissant pas l'ensemble des services qui peuvent être opérés par le privé sans remettre en cause la propriété publique des actifs). Et le modèle de *Landlord Port* repose bien sur une distinction entre propriété des sols et de l'infrastructure (publique) et propriété des équipements et fourniture de services (privé).

Figure 10 : Gouvernance portuaire et partition public-privé : modèles généraux

Ports models	Infrastructure	Superstructure	Opérations	Autres services
Service Port	Public	Public	Public	Majorité Public
Tool Port	Public	Public	Privé	Public-Privé
Landlord Port	Public	Privé	Privé	Public-Privé
Private Port	Privé	Privé	Privé	Majorité Privé

Source : World Bank, Port Reform Toolkit, module 3

	Régulateur	Propriétaire	Opérateur
Public	Public	Public	Public
Public /Privé	Public	Public	Privé
Privé / Public	Public	Privé	Privé
Privé	Privé	Privé	Privé

Source : Baird A

	Propriété du sol	Propriété des infrastructures	Propriété des équipements	Fourniture de services
Service Port				
Tool Port				
Landlord Port				

Source : Gouvenal & Lotter (2001)

Outre ces modèles généraux souvent commentés, de nombreuses recherches académiques ont éclairé la mutation rapide des modes d'organisation portuaire en particulier dans le contexte de développement de la conteneurisation en décryptant l'évolution des modes de gestion, d'exploitation, de propriété et de régulation des infrastructures et des superstructures permettant de fournir les services portuaires³³. La

³³ Le récent ouvrage collectif « Devolution, Port Governance and Port performance » (sous la direction de Brooks & Cullinane) permet d'appréhender une large gamme de travaux menés sur

mise en réseau effectuée par les armateurs et les opérateurs de terminaux est autorisée par un ensemble d'évolutions réglementaires qui ont été analysées dans des travaux variés. Convoquant explicitement la notion de gouvernance, des approches ont analysé les défis posés par les évolutions du secteur du transport et de la logistique aux autorités portuaires (Comtois & Slack, 2003 ; Notteboom & Winkemans, 2001), d'autres se sont attachées à expliquer les politiques de modification de la gouvernance portuaire qu'il s'agisse des formes variées de dévolution (Brooks, 2007) ou uniquement de privatisation (Cullinane & Song, 2002, Baird, 1995). Plus globalement, les nouvelles relations public-privé ont occupé la communauté des chercheurs *maritimistes* analysant les évolutions observables sur les façades portuaires asiatiques (Wang & Olivier, 2004), nord-américaines (Ircha, 2001, Brooks, 2007), européennes (Heaver, Meersman & Van de Voorde, 2001 ; Lavaud-Letilleul, 2002) mais aussi dans des contextes différents tels que l'Australie (Everett & Robinson, 1998) ou l'Amérique latine (Hoffmann, 2001). Plus récemment, une nouvelle orientation de recherche semble également se développer sur la question du lien entre ces types de gouvernance et les questions de la performance portuaire. Dans un article récent, la performance (« *efficiency* » & « *effectiveness* ») est ainsi mesurée et reliée aux types d'organisation portuaire (Brooks & Palis, 2008). Elle repose sur un cadre conceptuel permettant d'intégrer les différentes composantes de la performance portuaire dans le but d'offrir un outil d'évaluation et d'ajustement aux modèles de gouvernance existants.

Ce rapide état de l'art est bien sûr partiel. Il permet néanmoins de signaler les richesses des travaux sur la gouvernance des ports. Au delà de la variété des approches proposées, on peut constater une évolution commune basée sur l'identification d'une double partition infrastructure/superstructure, régulation/exploitation, sur laquelle se cale la partition « acteurs publics/opérateurs privés ». La distinction entre fonction d'exploitation et fonction de régulation permet ainsi souvent d'expliquer la répartition des tâches entre opérateurs privés et acteurs publics même s'il importe de préciser que ces différents travaux démontrent également que cette association privé-exploitation n'épouse pas l'ensemble des services portuaires et ne concerne que les fonctions d'opérateurs. Différentes fonctions régaliennes, concernant notamment les services de

ces questions d'un point de vue théorique mais ensuite appliqués à un nombre important de situations nationales.

police, de sécurité, de douanes, de protection de l'environnement, relèvent en majorité du niveau public et souvent du niveau central. Plus globalement, la distinction entre services marchands et services non marchands pour reprendre la terminologie de l'Union Européenne constitue souvent une ligne de partage entre introduction privée et action publique.

Cette revue de la littérature fait donc doublement écho aux remarques générales énoncées précédemment sur la gouvernance. C'est d'abord la même « percolation » entre références institutionnelles et approches académiques qu'il importe de signaler. Le « portuaire » est un exemple parfait de ce mélange de normatif et de scientifique qui définit la gouvernance et explique sa diffusion croissante. C'est ensuite l'absence de prise en compte de la dimension spatiale de cette gouvernance qui retient l'attention et corrobore le constat fait par Alain Dubresson et Sylvie Jaglin. On notera pourtant que dans les études *maritimistes* de sciences sociales, la contribution des géographes est importante. De nombreux géographes notamment français, canadiens, américains, belges... ont fait et font les beaux jours d'une géographie maritime importante en termes de publications³⁴. Et dans les *Workshops* ou séminaires d'étude consacrés au maritime et même dans les séminaires annuels de l'*International Association of Maritime Economist* (IAME), la participation des géographes est toujours significative de même que le nombre de publications de géographes qui peuvent être recensées dans la revue de référence *Maritime Policy & Management*. Il reste que cette communauté géographique, prolifique sur beaucoup de sujets (évolutions des réseaux et des pratiques d'acteurs, géographie des flux maritimes, géopolitique de la mer, aménagements et conflits portuaires...) a peu abordé la question de la gouvernance du moins de sa déclinaison spatiale.

Un troisième point plus spécifique aux travaux traitant de gouvernance portuaire renforce le constat d'une prise en compte limitée de la dimension spatiale. Ce point tient dans le caractère homogène du niveau public dans les modèles de gouvernance portuaire. La complexité du niveau public c'est-à-dire la décomposition des échelles institutionnelles et de leur relation, a été pour l'instant moins étudiée dans les travaux

³⁴ Pour preuve, le 20^{ième} Festival International de Géographie (FIG-2009) consacré à la Géographie de la Mer qui démontre la palette des travaux engagés sur ces questions maritimes.

sur la gouvernance portuaire que dans les travaux notamment politistes évoqués dans la partie précédente. Dans la plupart des approches, le cadre analytique reste structuré autour d'un binôme public-privé non décliné. On parle alors d'une catégorie publique, par opposition à une catégorie privée, sans appréhender les processus d'autonomisation de certains niveaux publics, de logiques pyramidales, de concurrence entre les niveaux, des arbitrages... autant d'éléments centraux dans différents courants théoriques traitant de gouvernance.

En comparaison de la richesse des travaux maritimes sur les nouvelles pratiques de réseau des opérateurs maritimes, sur les nouvelles relations public-privé et leurs liens avec les performances portuaires, le thème de la déclinaison publique et de sa traduction spatiale semble alors bien pauvre. Les travaux novateurs de James Wang et Daniel Olivier (2004) traitant de la gouvernance des ports chinois sont alors originaux. Cette analyse de différents modèles portuaires se base sur un cadre conceptuel présentant trois axes : *spatial-jurisdictional scales (axis 1)*, *stakeholder community (axis 2)*, *logistical capabilities (axis 3)*. Le premier axe permet alors de décliner la redistribution des pouvoirs publics aux différentes échelles de l'encadrement portuaire (local, provincial, national). Les auteurs montrent précisément, depuis la *Port Law of People's Republic of China*, la répartition nouvelle des compétences institutionnelles entre le Ministère des Communications, les gouvernements provinciaux et municipaux et les administrations portuaires. Cette approche géographique des échelons institutionnels permet d'expliquer le passage récent d'une compétition portuaire qui devient également une compétition entre villes portuaires et entre terminaux portuaires. La géographie institutionnelle de la gouvernance apporte des éléments intéressants sur l'évolution même des dynamiques portuaires.

2.2 La nécessité d'une déclinaison publique : échelons, acteurs et choix institutionnels

Pour analyser la relation gouvernance-espace, une tentative de géographie de l'action publique - entendue comme l'analyse des espaces de l'action publique dans des schémas de gouvernance eux-mêmes structurés autour d'une partition public-privé - est privilégiée. Cela a été évoqué, la littérature académique et institutionnelle est assez muette sur ce sujet précis même si bien sûr différentes informations disparates sur les niveaux publics peuvent être « piochées » dans les différentes références disponibles. Il semble alors nécessaire de clarifier cette variété des échelons et des acteurs publics dont peuvent être extraits ensuite les éléments nécessaires à cette géographie portuaire.

Précision méthodologique :

Cette approche est réalisée à partir de trois matériaux et autour d'une comparaison entre différents pays européens auquel est ajouté un regard sur le modèle canadien. Le premier matériau tient dans une veille scientifique continue menée depuis mon arrivée à l'INRETS sur ces questions de gouvernance portuaire et donc sur une revue de la littérature, non exhaustive, mais qui couvre néanmoins un certain nombre de champs disciplinaires. Le deuxième matériau est basé sur une recherche menée entre 2008 et 2009 pour le compte de la Direction Générale de la Mer et des Transport en France³⁵. L'objectif de cette recherche était d'éclairer la réforme en cours des ports français en comparant les grands traits des organisations portuaires de sept pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Pays-Bas, Italie, Royaume-Uni) ainsi que du Canada. L'étude s'est basée sur une lecture des textes et des lois encadrant les ports, sur

³⁵ Debie J & Ruby C. (2009) *Approche des réformes portuaires européennes et nord américaines (Canada). Éléments de réflexion pour la politique portuaire française*. Synthèse réalisée dans le cadre des études centrales de la Direction Générale de la Mer et des Transports / Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (France), 50 p.

une prise en compte des rapports institutionnels menés dans les organismes internationaux et dans les ministères de chaque pays sur cette question des réformes portuaires, sur une lecture de la littérature académique mentionnée dans la partie précédente, ainsi que sur quelques entretiens complémentaires menés en Europe et au Canada. Les travaux au Canada ont été réalisés dans le cadre d'un séjour de professeur invité à l'Université de Montréal en 2008 (cf. CV détaillé de l'HDR) mais également dans le cadre d'une entente entre le Ministère Québécois des Transports et l'INRETS sur les questions de gouvernance qui ont permis différents séjours au Canada dont quelques résultats seront évoqués dans la partie 3 de ce manuscrit. Il ne s'agit pas ici de retracer les résultats de ces études qui traitent des modes d'organisation portuaire en général mais d'en extraire les traits saillants qui peuvent nourrir cette première approche de géographie de l'action publique.

2.2.1 La complexité publique des ports européens

Une absence de modèle européen unique de gouvernance portuaire

Sans couvrir l'ensemble des pays européens disposant de ports littoraux, la prise en compte des modes d'organisation portuaire de l'Italie, de l'Espagne et de la France d'une part, et de la Belgique, la Hollande et l'Allemagne d'autre part, permet d'épouser une distinction formelle souvent faite entre un système dit « *latin* » et un système nord-européen dit « *hanséatique* ». En ajoutant l'exemple du Royaume-Uni qui dans la restructuration de l'ensemble de l'industrie du transport a valeur d'exception en Europe avec des choix de privatisation marqués, c'est ainsi une large palette de composition publique qui peut être appréhendée.

En termes institutionnels, l'analyse de différentes situations nationales montre l'absence de modèle européen de gouvernance portuaire. Ce constat est vrai du point de vue du statut des ports, de la composition sociale des autorités portuaires, du niveau de tutelle de ces ports, de la législation nationale et de l'autonomie portuaire. Ce sont d'abord les différences de statuts et de compositions des autorités portuaires qui apparaissent

remarquables. Pour les grands ports européens, les autorités publiques de tutelle peuvent être municipales, régionales, mixtes ou nationales. Il est difficile de construire une typologie à l'échelle européenne qui permettrait de trier les ports par catégorie et de sérier des formes de catégories publiques. Les grands ports allemands (Hambourg, Brême-Bremerhaven) ont ainsi une tutelle mixte municipale-régionale (Lander) qui n'est pas tout fait comparable à celle des grands ports Hollandais (Rotterdam, Amsterdam) ou Belges (Anvers, Gand) dont l'autorité de tutelle est d'abord municipale. Et c'est probablement plutôt le degré d'autonomie de l'autorité portuaire avec son autorité de tutelle qui permettrait de définir des modèles portuaires. Il reste que les grands ports allemands, hollandais et belges sont caractérisés par une importance des niveaux municipaux dans l'organisation portuaire évidemment remarquable en comparaison avec les autres pays européens (France, Espagne, Italie). Ces derniers sont caractérisés par une tutelle nationale c'est-à-dire par un rôle toujours important de l'État dans le contrôle de l'organisation portuaire et une place très secondaire des municipalités dans les schémas de gouvernance.

Cette diversité des statuts est encore plus remarquable dans la composition sociale des autorités portuaires. On retrouve finalement dans les grands ports européens l'ensemble des possibilités de statuts pour une autorité portuaire. Si à l'exception du Royaume-Uni, il n'y a pas eu de politique de privatisation et si le niveau public reste dominant dans le statut portuaire, les ports européens affichent des profils variés relevant parfois du modèle classique d'Établissement Public (les grands ports français, italiens et espagnols), parfois du modèle de société municipale autonome ou de société de droit privé mais à capitaux publics (les grands ports allemands, belges, hollandais), plus rarement de société de droits et capitaux privés (une majeure partie des ports anglais). Et si l'on intègre la question des petits ports qui sera traitée ultérieurement, la diversité des statuts s'en trouve renforcée nécessitant une distinction importante entre Établissement Public National et Établissement Public Local dans des contextes de décentralisation eux-mêmes variés donnant des places différenciées aux échelons régionaux, départementaux et locaux.

En termes de profil public, la dimension législative est également un facteur de différenciation important dans la composition institutionnelle des ports européens. Les modes d'organisation portuaire sont ainsi soit définis par ce que l'on pourrait appeler

une loi cadre nationale, c'est-à-dire qui encadre une évolution imposée réglementaire (loi n°84/94 en Italie, loi N°2008-660 portant réforme portuaire en France, loi 48/2003 du 26 novembre sur les ports d'intérêt général en Espagne), soit au contraire dans les autres pays européens définis par une forme de compromis propre à chaque port construit progressivement en accord avec les juridictions existantes (droit du travail, droit de l'environnement..) mais sans dispositif légal imposant les modes d'organisation portuaire.

Dans les situations nationales caractérisées par une absence de loi cadre, on retrouve des modèles portuaires plus hétérogènes qui nécessitent presque une approche par place portuaire pour cerner les modes d'organisation. Le modèle allemand est symptomatique présentant quasiment un modèle « Hambourg », un modèle « Bremerhaven », un modèle de la Basse-Saxe... Pour autant, l'existence d'une loi cadre n'est pas forcément synonyme d'homogénéité des modèles portuaires à l'intérieur des pays, les transpositions locales des lois nationales offrent ici des situations variées en fonction des contextes des places portuaires. L'analyse par exemple de deux systèmes portuaires italiens (système portuaire Gènes-La Spezia et système portuaire Naples-Salernes) menée dans un travail collectif récent montrait ainsi des différenciations importantes par port sur la plupart des composantes de l'organisation portuaire (Debrie, Lavaud-Letilleul, Soppé, 2007). Dans un cadre général (la loi nationale), le passage aux situations locales est vecteur de modifications dont il importera de questionner plus en avant la dimension spatiale.

Une logique de partition public-privé quasi généralisée

Différences de statuts, d'autorités de tutelle, de législations nationales, il n'y a donc pas de modèle européen. Il reste qu'en comparant des profils européens, il est assez facile de repérer des traits communs qui illustrent le schéma général d'évolution institutionnelle portuaire. La partition entre activités d'exploitation et activités de régulation sur laquelle est basée la répartition des fonctions privées et publiques se retrouve dans les modes d'organisation des ports européens. Et au-delà des différences de statuts, c'est autour de la séparation infrastructure-superstructure que semble se décliner le partage des rôles. C'est vrai en termes de fonctions portuaires bien sûr mais c'est aussi vrai en termes de financement. Si le financement de l'infrastructure reste

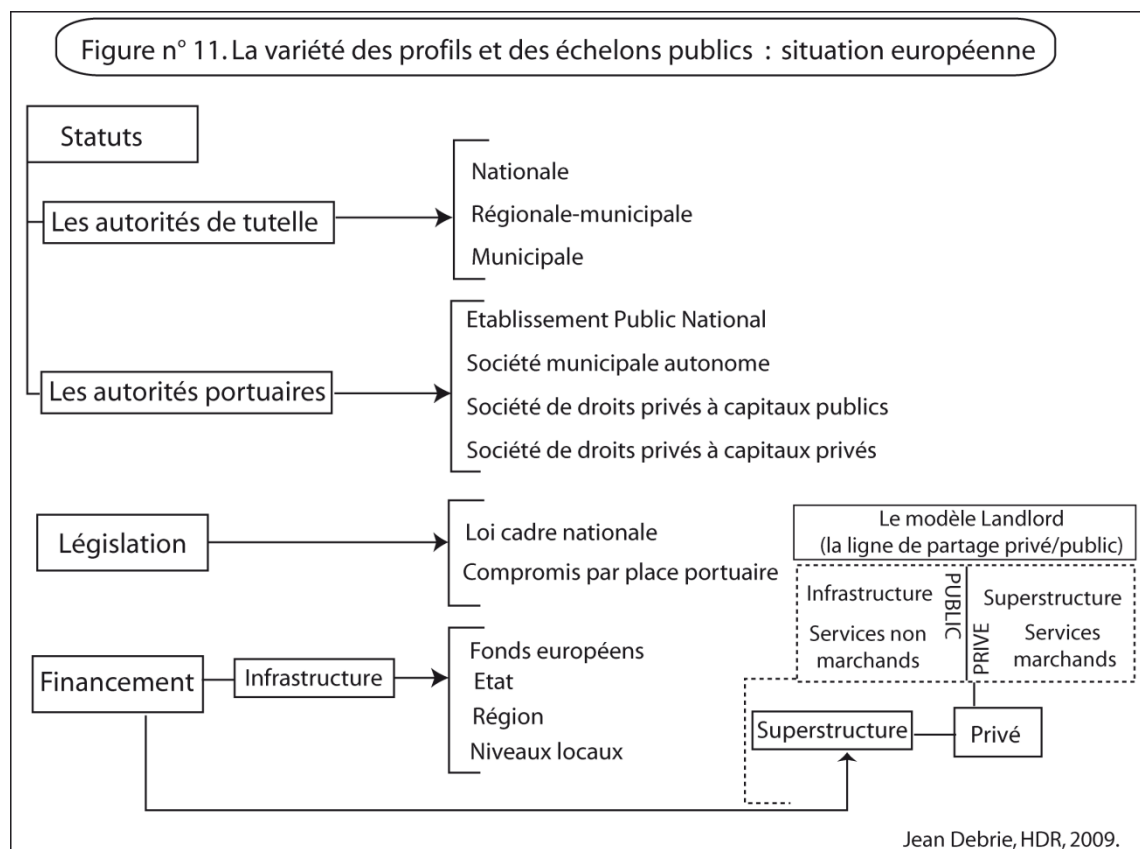
largement public, à l'exception du Royaume-Uni, le financement de la superstructure est de façon croissante privé autorisé par ce mouvement puissant de mise en concession des ports. Dans les projets de développement de terminaux à conteneurs, ce partage des investissements est devenu la norme généralisée dans tous les grands ports européens. Et ce financement de l'infrastructure repose sur des investissements croisés entre les échelons publics validant un principe de « fonds de concours » balayant l'ensemble du spectre politique, du niveau municipal au niveau européen. L'accès au port, les écluses, les infrastructures de terminaux, le dragage... sont donc assumés de façon plus ou moins fixée par les niveaux publics.

L'exploitation des services dits « marchands » dans la terminologie européenne est donc assumée généralement par des opérateurs privés. Dans les grands ports européens, le retrait des Autorités Portuaires des activités d'exploitation en particulier des activités d'opérateurs de terminaux est général. Et certaines réformes portuaires ont d'ailleurs inscrit dans la loi ce retrait et ce recentrage des autorités publiques portuaires vers des activités de régulation, de gestion et de promotion (en France et en Italie). En ce sens, il y a bien évolution vers le modèle de Landlord port, c'est-à-dire un schéma général de ports européens obéissant à une structure de type : infrastructure publique, superstructure privée, services marchands privés, services non marchands publics. Si l'évolution générale valide ce modèle de port propriétaire, il reste que dans le détail des fonctions et des organisations portuaires, les partitions sont souvent moins nettes. De nombreux ports sont encore dans un entre deux empruntant majoritairement au modèle Landlord mais gardant quelques traits du Tool port. Un certain nombre de superstructures peuvent ainsi garder un caractère public et sont louées à des opérateurs.

Le trait le plus marquant d'une comparaison européenne reste de toute façon la permanence de modèle hybride associant des logiques obéissant au modèle de landlord port et au référentiel de marché à des logiques relevant de schéma plus classique d'outil public portuaire. Dans un cadre normatif commun (la partition public-privé, elle-même calée sur une partition exploitation-régulation, étant la norme des réformes portuaires modernes) et dans un cadre politique commun (Union Européenne), se développent donc des choix différents en fonction des domaines pris en compte (Debie, Lavaud, Soppé, 2007). Sur les services portuaires marchands, il est vrai que la plupart des ports épousent la philosophie générale de la Commission Européenne en termes de politique

de transport et que ces services sont donc libéralisés moyennant des systèmes variés de concession et de délégation. En revanche, en termes d'autonomie réelle des autorités portuaires, c'est-à-dire de capacités de planification, de régulation et de financements de projets portuaires, les situations nationales sont au final beaucoup plus contrastées.

Il est d'ailleurs difficile d'appréhender ces différences. L'autonomie de gestion, l'autonomie financière, l'autonomie tarifaire et commerciale renvoient à des significations très différentes dans les schémas administratifs nationaux. Et le monde académique a pour l'instant peu abordé cette question de l'autonomie. Il reste que d'un point de vue général, les situations nationales se caractérisent par des degrés variables facilement repérables, de l'autonomie la plus forte (Belgique) à un contrôle national important (Espagne). Les ports italiens, les ports espagnols ont ainsi une autonomie budgétaire et tarifaire mais restent tributaires d'un arbitrage national dans la distribution des ressources dites extraordinaires. A l'inverse, l'autonomie des ports du nord de l'Europe va bien plus loin que la simple gestion des affaires courantes. Ces degrés d'autonomie traduisent là encore une complexité difficile à mesurer de la catégorie publique.



Les grands traits des ports européens présentent donc, au-delà du schéma général de *Landlord port* dominant, une variation de la composition publique saisissante et curieusement assez peu abordée dans les approches portuaires. Ces quelques éléments évoqués semblent justifier la pertinence d'un travail de différenciation analytique du public dans les catégories portuaires et au bout du compte une nécessaire distinction entre des profils publics parfois peu comparables.

2.2.2 Le profil public des ports canadiens

La modification d'une trame portuaire publique : la loi maritime du Canada

Dans cette différenciation analytique de la catégorie publique, l'exemple des ports canadiens propose une variation intéressante sur un modèle relativement différent. Les travaux menés par Marie Brooks ont abordé ces modes de gouvernance en particulier les modèles de dévolution et de commercialisation retenus dans le système canadien (Brooks M, 2007). Sur la question précise des niveaux publics et de l'organisation institutionnelle, des travaux personnels ont été menés entre 2006 et 2009 dans une approche comparative entre la France et le Canada sur la décentralisation et la dévolution portuaires complétés par quelques enquêtes plus récentes sur les Administrations Portuaires Canadiennes³⁶ permettant d'appréhender les modes d'organisation des échelons publics concernés par l'encadrement portuaire.

Les évolutions des quinze dernières années de la politique portuaire canadienne témoignent d'abord d'un repositionnement total de la composition publique portuaire. Dans un contexte de déficits financiers fédéraux importants au début des années 1990, le budget fédéral annonce une réduction drastique en 1994 des dépenses affectées aux

³⁶ Debie J. (2008). *Note de travail INRETS sur la réforme portuaire canadienne*, Unité SPLOTT, 8 p. Debie J, Gouvelal E, Slack B, Comtois C. (2006) *Cession et décentralisation portuaires : analyse comparative France - Canada*, rapport de synthèse remis au Ministère Québécois des Transports (MTQ) dans le cadre de la convention INRETS - MTQ. 45 p.

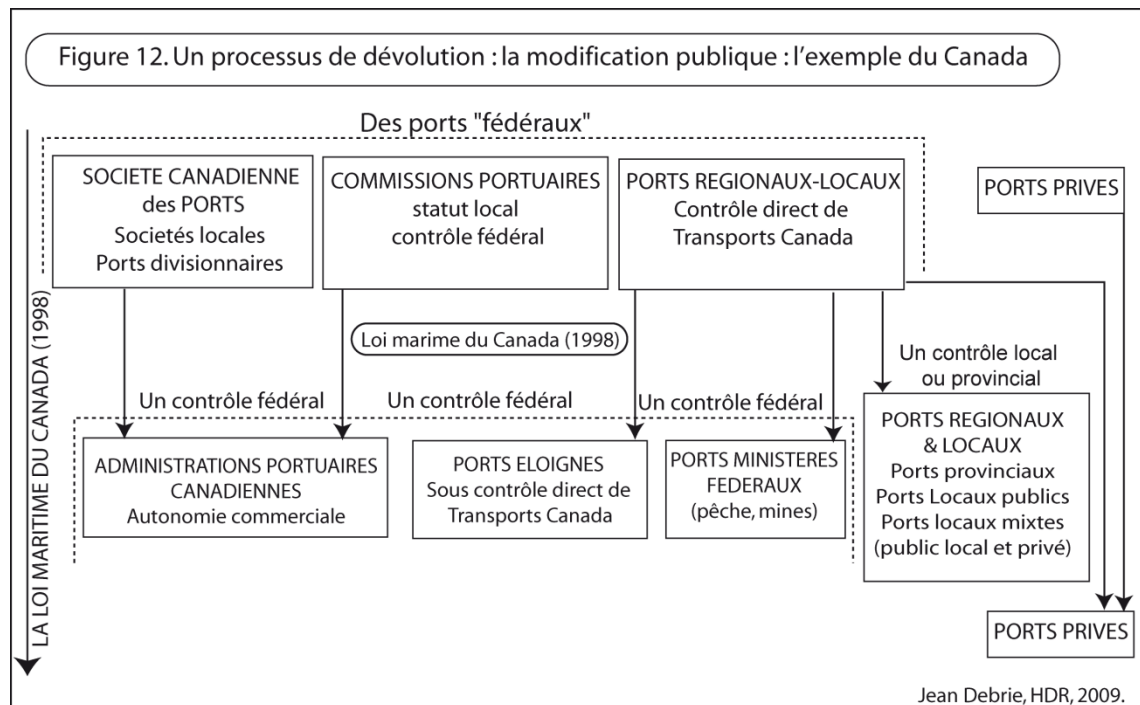
différentes politiques publiques en particulier celles du transport. Cette démarche conduit en 1995 à l'adoption d'une *Politique Nationale Maritime* (Loi C44) traduite en Loi Maritime du Canada (Loi C9) en 1998. La mise en œuvre de la *Politique Nationale Maritime* est basée sur un objectif déclaré de réduction des dépenses fédérales et de rationalisation du système portuaire et maritime. Elle encadre l'évolution de tous les ports à l'exception des ports privés. Cette modification des statuts portuaires, élément parmi d'autres de la Loi Maritime³⁷, s'explique donc par un contexte de réorientation des dépenses fédérales. Elle organise une nouvelle partition des ports fédéraux en trois catégories opérationnelles différentes : les ports aux trafics diversifiés et financièrement autonomes admissibles au statut d'Administration Portuaire Canadienne (APC) ; les ports désignés comme régionaux et locaux à céder à de nouvelles autorités régionales ou locales ; et les ports définis comme « ports éloignés » (*remote ports*) qui représentent le seul moyen d'accès à certaines localités, pouvant rester dans un objectif de continuité publique sous exploitation du ministère fédéral des transports (Transports Canada)³⁸.

Avant cette réforme de 1995-1998, malgré une transposition parfois locale de l'autorité et de la gestion portuaires, le modèle canadien s'inscrivait dans le schéma classique de ports dépendant des niveaux centraux ou fédéraux. La Société Canadienne des Ports gérât des ports soit en exploitation directe (7 ports dits « divisionnaires ») soit via des sociétés locales mais sous contrôle fédéral (7 sociétés locales portuaires). 9 commissions portuaires s'ajoutaient à ces 14 ports et disposaient d'une autonomie plus forte tout en restant sous juridiction fédérale mais avec une participation importante des municipalités dans les conseils d'administration. Ces 23 ports représentaient le premier niveau de la hiérarchie portuaire et deviendront pour la plupart, suite à la réforme, les Administrations Portuaires Canadiennes (APC). Le ministère canadien des transports (Transports Canada) gérât également avant la réforme directement 549 ports ou sites portuaires. Ces sites sont concernés par la cession qui vise à déclasser ou transférer ces sites à des autorités régionales ou locales publiques comme privées. On ajoutera dans

³⁷ La Loi Maritime de 1998 concerne l'évolution de l'ensemble des composantes du système portuaire et maritime : les ports donc, mais également les activités de pilotage, les gardes côtières et la gestion du Saint Laurent.

³⁸ A l'exception des ports où les intervenants locaux manifestent une volonté d'acquisition de ces outils portuaires.

cette trame portuaire, 32 ports de statut entièrement privé qui échappent à la juridiction fédérale à l'exception des règles environnementales. Ces ports ne sont pas donc pas concernés par la réforme.



La Loi Maritime de 1998 repose donc sur trois catégories de ports organisant une recomposition du système public. Les ports éloignés sous contrôle fédéral sont au nombre de 26 et sont gérés par les divisions régionales de Transports Canada. Aux 549 ports régionaux ou locaux recensés dans le cadre de la Loi Maritime s'ajoute une trentaine de sites repérés après l'inventaire originel. Au 31 mai 2008, 472 sites portuaires placés sous la responsabilité du programme de cession portuaire ont été cédés, démolis, fermés ou ont perdu leur caractère public³⁹. Les Administrations Portuaires Canadiennes (APC) sont au nombre de 19 suite à la fusion des 3 ports de la région de Vancouver. En prenant en compte l'ensemble des ports canadiens, la variété

³⁹ 129 sites ont été ainsi transférés à des intérêts locaux présentant de nombreuses configurations mixtes, public-public, public-privé ou privé-privé. 211 sites ont été déclassés. Un nombre plus limité de sites portuaires ont été transférés aux provinces (40) ou à d'autres ministères fédéraux (66). La cession, planifiée entre 1995 et 2006, reste cependant ouvert pour régler le cas des sites portuaires restants (77).

du niveau public est donc significative comprenant tous les échelons publics du niveau fédéral au niveau municipal (cf. Encart n° 5). Les réformes portuaires ont ainsi amorcé une dévolution globale assumant un transfert du niveau central public à des formes variées d'organisation portuaire (Brooks, 2004). Au total, la géographie institutionnelle portuaire liée à cette dévolution propose l'ensemble des combinaisons publiques possibles (mais aussi public-privé) dans le cadre des ports locaux ou régionaux.

Variation publique : le modèle de la commercialisation

Dans cette architecture globale, les Administrations Portuaires Canadiennes constituent le réseau portuaire national considéré comme stratégique et peuvent donc à ce titre être comparées aux grands ports européens mentionnés précédemment. Pour être éligibles au statut d'APC, les ports devaient satisfaire des critères portant sur l'autonomie financière, la diversité du trafic, les liens intermodaux et devaient représenter une importance stratégique pour le commerce canadien. Les APC doivent donc être *autonomes* et en mesure de financer leurs activités grâce aux trois types de revenus qu'elles génèrent : location de terrains, droit sur la marchandise, droit sur les navires. On notera que la Loi originale stipulait (article 25) que ces ports ne pouvaient pas être admissibles aux financements fédéraux à l'exception des subventions générales ou dans des situations d'urgence. Cette question de l'accès aux financements fédéraux a été largement débattue aboutissant à une réforme récente de la Loi qui sera abordée ultérieurement.

La différence avec les modèles portuaires européens est donc significative : même encadrés par une loi nationale réformant l'ensemble des ports et des services maritimes, ce sont d'abord la taille et le profil des ports qui semblent le facteur expliquant les modes d'organisation portuaire. La définition nationale et législative des APC ne repose donc pas sur un cadre imposant une partition des fonctions ou un modèle d'organisation mais bien sur des critères financiers et commerciaux. C'est en effet la capacité d'autonomie financière qui permettait de postuler au statut d'Administration Portuaire Canadienne et c'est toujours cette autonomie qui continue d'être contrôlée par le niveau

fédéral qui n'impose pas de règles fixant la répartition des rôles publics et privés dans les services marchands ou non marchands⁴⁰.

Les APC peuvent ainsi s'engager dans certains cas dans des activités liées à l'expédition, à la navigation et au transport de passagers et de marchandises. Lorsqu'elles exercent ces activités, comme lorsqu'elles contractent des emprunts, les APC ne sont pas mandataires du gouvernement du Canada. La partition infrastructure-superstructure ne se retrouve alors pas de façon aussi marquée au Canada qu'en Europe et dépend directement de l'importance économique et de la taille des ports. Si les principaux ports (Vancouver, Montréal, Halifax...) reposent sur un modèle Landlord classique, les ports de taille inférieure (Trois Rivières, Toronto...) ont encore de nombreux équipements publics et ont donc la possibilité de palier à l'absence d'investissement privé. Dans un objectif affiché de réduction des dépenses fédérales, le modèle de « commercialisation » retenu par les autorités fédérales canadiennes offre ainsi une lecture différente de la manière d'appréhender un port qui reste un bien public mais totalement autonome financièrement et commercialement et partiellement libre de son mode d'organisation opérationnel.

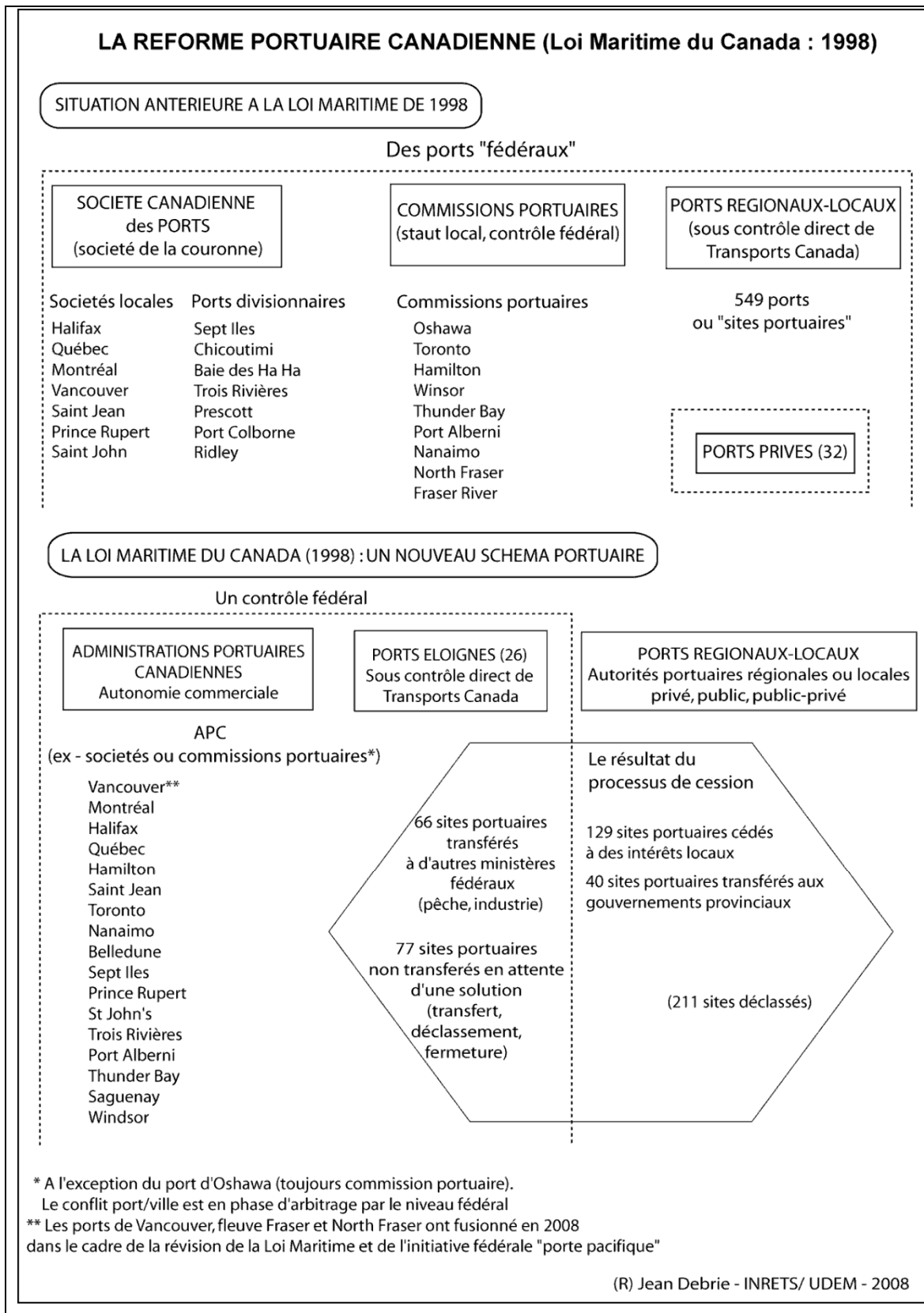
Sans remettre en cause ce modèle commercial, l'évolution récente de la loi maritime canadienne en termes de financement public propose un autre élément de réflexion. Si la commercialisation a permis d'assumer les objectifs de réduction des dépenses fédérales menés dans les années 1990 et ainsi contribué à la réduction de la dette publique, elle pose aujourd'hui la question de l'accès au financement de ces Administrations Portuaires dans un contexte qui a profondément changé depuis une

⁴⁰ En termes de *contrôle fédéral*, outre le pouvoir de nomination dans les conseils d'Administration, les APC sont redevables d'une publication obligatoire des comptes annuels et de l'élaboration d'un plan stratégique. En cas de problème dans ces comptes, le ministre fédéral peut demander une enquête financière approfondie. Le contrôle fédéral a surtout été déterminant au moment de la création des APC en fixant le cadre d'activité possible du port lui-même dans le cadre d'un document actant la création de l'administration portuaire. Ce document fédéral, appelé « lettre patente », est propre à chaque port et définit les obligations, les responsabilités, le champ d'activité, les restrictions, les possibilités d'achat ou de vente de terrains... de chaque APC.

dizaine d'années et donc depuis la mise en place de ces APC. Le 11 septembre 2001 et son impact sur l'évolution des contraintes réglementaires et des coûts associés ainsi que la montée des préoccupations environnementales, ont ainsi entièrement modifié le contexte général dans lequel évoluent les ports canadiens. La récente réforme de la loi maritime qui fixe les règles du jeu portuaire prend acte de cette modification et autorise maintenant l'accès aux fonds fédéraux uniquement pour trois types de financement - l'infrastructure, la durabilité et la sûreté - traçant ainsi une charte d'investissement public résumant les orientations dominantes à venir de ce que sera l'encadrement portuaire au Canada et la contribution fédérale à ces investissements qui, dans les plans fédéraux, concernent l'ensemble des maillons terrestres nécessaires à la desserte portuaire.

Car dernier élément de cette trame publique, l'évolution de la Loi Maritime est encadrée depuis 2007 par une logique et des initiatives de « *Porte et Corridor stratégique* ». La mise en place d'une politique intermodale visant à rendre plus compétitives les portes d'entrée canadiennes permet alors un fléchage des investissements fédéraux dans un objectif avoué et recherché de cofinancement public-privé sur quelques axes prioritaires. Ces investissements - fléchés sur les grands corridors et donc sur quelques ports uniquement - ne concernent pas les investissements portuaires directement mais bien une amélioration de leur desserte continentale. Il reste que l'évolution de la Loi Maritime s'inscrit elle-même dans ce cadre politique qui oriente les investissements fédéraux et les évolutions réglementaires. Ce passage d'une politique portuaire à une politique de corridor - qui sera abordé plus en avant - fait écho à de nombreuses tendances repérées dans les politiques portuaires en Europe et semble annoncer une lecture nouvelle des modes d'organisation portuaire en renforçant le recentrage en cours des autorités publiques notamment portuaires vers cette fonction d'interface entre les acteurs et les échelles du jeu portuaire.

Encart n° 5



2.3 Éléments pour une géographie institutionnelle portuaire

2.3.1 Une différenciation analytique de la catégorie publique

La complexité de la « *spatial jurisdictional scales* »

Ces quelques éléments sur la place et le rôle des échelons publics dans les grands ports européens et dans les ports canadiens ne résument pas bien sûr la variété des niveaux publics et des interactions entre ces niveaux. Ils permettent néanmoins d’esquisser quelques traits d’une géographie institutionnelle portuaire (fonctions-acteurs-échelons-échelles) dont on peut maintenant énoncer les principaux points. La complexité de cette géographie est le premier point à signaler. Du législateur décidant le statut juridique des ports (État central) à l’autorité de tutelle des ports (Nationale, Régionale, Municipale, mixte), de l’autorité portuaire (Établissement public, société autonome, société commerciale) aux niveaux politiques locaux, ce sont finalement l’ensemble des échelons politiques que l’on retrouve, dans des compositions variables, dans les ports européens et canadiens. Et cette variation se retrouve dans la totalité des éléments qui intéressent l’action publique : le contrôle, le statut, l’aménagement et le financement des ports. Pour reprendre la terminologie de Wang et Olivier, la « *spatial-jurisdictional scales* » présente une complexité qui ne peut pas être résumée à une simple catégorie publique homogène.

Dans cette variation des niveaux publics, la différence la plus significative entre les modèles portuaires se trouve dans la place donnée au niveau municipal dans les modes d’organisation portuaire. Dans certains grands ports, le niveau municipal est ainsi l’autorité de tutelle principale qui encadre l’autorité portuaire ; dans d’autres ce niveau local est à peine présent dans les conseils d’administration ou dans les conseils de surveillance. C’est donc une variation importante de la relation ville/port dans les modes de gouvernance qui ressort de la comparaison des différentes situations nationales. Et dans cette géographie il importe de rappeler l’absence d’adéquation entre la taille des ports et les autorités de tutelle.

Entre géographie imposée, compromis et transposition locale

C'est ensuite le caractère imposé ou non de cette géographie institutionnelle qu'il s'agit de mettre en avant. Dans la dévolution, la nouvelle partition public-privé mais aussi la nouvelle distribution des rôles des échelons publics, sont soit énoncées dans une loi qui impose un schéma rigide allant parfois jusqu'à fixer l'organisation opérationnelle des ports (et la place du privé et du public dans ces opérations), soit au contraire construites progressivement par place portuaire dans le cadre de compromis entre les différents échelons publics. Et c'est avec des règles de nature différente que ces schémas imposés ou ces compromis se sont élaborés. Certains choix ont ainsi reposé sur des motivations uniquement politiques (réforme de l'appareil administratif, décentralisation, recherche de subsidiarité), d'autres sur des choix financiers et économiques (autonomie financière). Dans les schémas imposés, les profils économiques et la taille des ports semblent assez peu pris en compte dans les décisions de réformes qui s'appliquent uniformément à des ports de tailles parfois très différentes. Cette dernière remarque renvoie d'ailleurs aux conclusions de travaux récents qui montrent que les choix de gouvernance portuaire ne sont pas vraiment basés sur une mesure réelle de l'efficacité (*effectiveness*) et plus globalement des profils et de la performance portuaire (Brooks & Pallis, 2008).

Il reste que l'existence d'un schéma imposé ne remet pas en cause ce que l'on pourrait appeler un « filtrage spatial » lié à la transposition locale des directives nationales. Cela a été évoqué, le travail collectif mené sur deux systèmes portuaires italiens (Gênes-La Spezia ; Naples-Salerne) encadrés par une loi nationale contraignante indiquant strictement les possibilités d'organisation portuaire, a d'abord pour conclusion principale les différenciations marquées d'organisation sur la plupart des services portuaires (choix des opérateurs de manutention, activités intermodales, engagement-désengagement de l'autorité portuaire, main d'œuvre...) qui s'expliquent alors par un contexte local arbitrant, par les ressources qu'il propose, les possibilités d'organisation (Debie et al, 2008). Et les travaux menés sur les Administrations Portuaires Canadiennes en sont un exemple encore plus parlant permettant dans un cadre national (la Loi maritime) de distinguer clairement des modèles locaux portuaires. Du modèle de type « Montréal » (grande ville, grand port, modèle Landlord) au modèle de type Toronto (grande ville, micro port, modèle hybride) en passant par un modèle de type

Trois-Rivières (petite ville, port moyen, modèle Tool port), c'est ainsi la rencontre entre un cadre minimal fédéral et une variété des histoires et géographies locales qui produit les profils de gouvernance portuaire.

Assumer les interfaces : du port au corridor ?

Le troisième élément de cette géographie institutionnelle repose sur la nécessité relationnelle entre les différents échelons publics qui composent cette organisation portuaire. L'évolution de l'organisation portuaire a en effet une conséquence géographique évidente car elle impose de construire les instruments qui permettent d'articuler les périmètres de compétences de chaque échelon public. Elle implique des coopérations entre ces échelons pour encadrer des activités portuaires qui dépassent évidemment les compétences et les périmètres publics. L'orientation récente de la politique portuaire canadienne vers la notion de corridors en est un exemple parmi d'autres. Et dans la plupart des pays européens des initiatives similaires de ports avancés, de corridors sont en cours traduisant l'importance d'assumer les interfaces entre chaque niveau concerné par la dévolution impliquant alors une nouvelle forme de gouvernance « spatiale ». Conséquence de la dévolution, la fonction d'interface devient un élément important des objectifs de l'action publique en particulier des autorités portuaires situées au centre de la complexité institutionnelle qui caractérise l'encadrement portuaire.

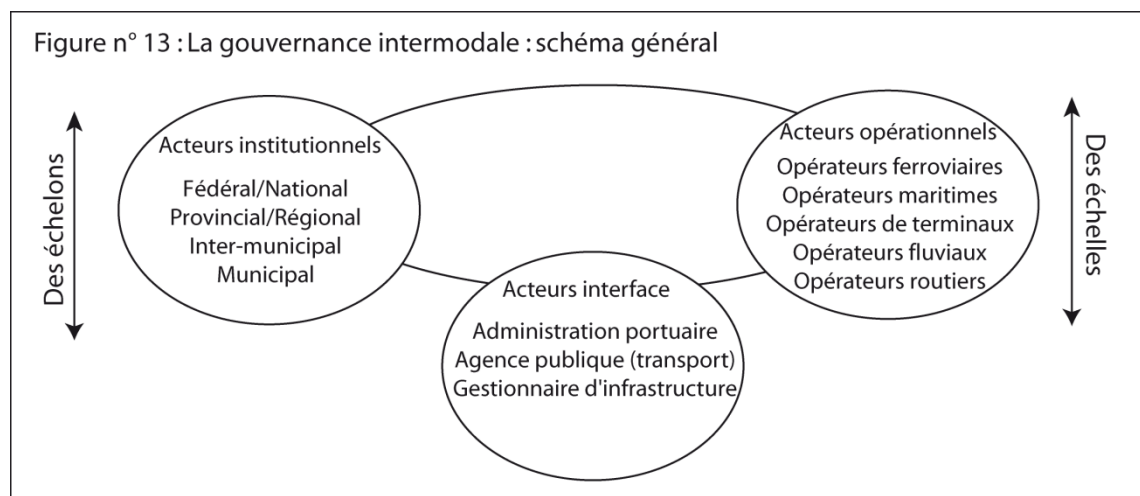
C'est d'ailleurs la question du rôle, dans cet environnement institutionnel changeant, de cet acteur hybride de l'action publique qu'est l'autorité portuaire qui se pose partout et qui reste à définir dans le cadre des nouveaux modes d'organisation portuaire où la séparation entre exploitation et réglementation définit les nouveaux rôles du niveau public (législation / réglementation) et du niveau privé (exploitation). L'autorité portuaire se retrouve dans un entre-deux qui nécessite dans la plupart des cas une reformulation de son champ d'activités. Ce dernier, dans le cas du modèle dominant du *Landlord*, tend à se recentrer sur la coordination des différentes activités portuaires, sur la planification et l'anticipation de la demande, sur la gestion foncière ainsi que sur le rôle de contrôle de l'efficacité portuaire. Les évolutions récentes tendent également à conférer un rôle grandissant aux autorités portuaires dans la gestion environnementale

qui devient progressivement un élément incontournable de la planification et des projets de développement. Dans un article récent (2003), Claude Comtois et Brian Slack repèrent cette évolution du rôle des autorités portuaires et définissent trois fonctions dans le nouvel « agenda » de gouvernance de l'autorité portuaire : « la gestion foncière » validant ainsi la fonction classique d'aménagement, « la gestion environnementale » nouvellement prioritaire et la « gestion transactionnelle » permettant d'assumer cette fonction d'interface dans les relations modifiées entre les différentes échelles publiques et les opérateurs

Dans ce recentrage public, un autre élément moins présent dans les travaux institutionnels et scientifiques semble progressivement prendre une importance croissante et nous semble constituer une problématique géographique à part entière : le rôle de ces autorités, et notamment des autorités portuaires, dans la coordination des dessertes portuaires et des dessertes terrestres. Les questions de partenariat avec des structures intérieures, la mise en place de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler des ports avancés, la participation des autorités portuaires à des services de desserte ferroviaire ou fluviale, et plus globalement la participation à l'amélioration des corridors desservant les ports semblent progressivement constituer une nouvelle fonction publique souvent associée à des objectifs politiques de durabilité. La question de la participation des autorités portuaires aux logiques de desserte intermodale est d'ailleurs ouverte et paradoxale. Au retrait progressif de ces autorités des fonctions d'exploitation à l'intérieur de leur port se substituent ainsi des participations accrues dans les activités d'opérations à l'extérieur de ce port même. Il reste que le rôle portuaire dans ces logiques de desserte - en cohérence avec les évolutions mentionnées précédemment - réside en général plutôt dans les tâches de coordination entre les acteurs opérationnels et institutionnels que dans l'exploitation proprement dite de la desserte terrestre intermodale. Au total, on voit alors se préciser une fonction d'autorité portuaire relevant d'une part de l'administration et de la gestion des infrastructures portuaires (rôle correspondant au caractère de biens collectifs de ces infrastructures), d'autre part de la coordination et du contrôle des exploitants présents dans le port et enfin d'une participation accrue dans la mise en relation des acteurs et des échelles de la desserte terrestre, fonction pour le moins spatiale.

2.3.2 Le dépassement des échelles : la gouvernance intermodale (dispositifs et acteurs sectoriels de l'intermodalité)

La complexité de la catégorie publique encadrant les ports, associée à l'introduction croissante de la sphère privée dans les fonctions opérationnelles du transport, implique donc une articulation multi-échelons et multi-échelles apte à encadrer les différentes composantes des modes de transport dont les évolutions récentes ont acté une intégration plus aboutie. Cette intégration des modes couramment appelée intermodalité est ainsi un champ d'action important des politiques publiques et des pratiques privées. Elle s'inscrit dans des cadres plus ou moins formalisés d'une gouvernance permettant d'assumer cette relation entre les acteurs de l'institutionnel, de l'opérationnel ainsi que d'acteurs majoritairement publics assumant la fonction d'interface institutionnel/opérationnel (figure n°13).



Cette gouvernance intermodale implique alors des supports d'action qui permettent d'assumer ces relations. Dans la relecture des politiques publiques portuaires en Europe et au Canada, cela a été évoqué, les notions de corridors mais également de ports avancés permettent de renouveler la rhétorique politique mais également la relation à différentes échelles des acteurs du jeu intermodal. Elles constituent à ce titre dans ces deux dimensions – catégorie d'analyse, catégorie d'action - un objet géographique.

Les corridors : un concept fédérateur de gouvernance ? L'exemple canadien

L'utilisation de la notion de corridor est généralisée. Elle permet de désigner et mettre en place le droit à l'accès ou à l'ouverture pour des espaces enclavés ou enfermés, de définir des axes internationaux de transit dans des ensembles régionaux intégrés politiquement ou encore de concentrer les actions d'une politique nationale sur un axe précis de transport. Au-delà de cette diversité, elle renvoie à la nécessité d'intégrer des acteurs et des fonctions pour assumer une continuité des axes de transport. La notion de corridor dans son utilisation politique a alors valeur de synthèse pour des actions qui peuvent être fédérées autour de cette notion. L'exemple canadien en offre une illustration intéressante. La politique maritime s'inscrit depuis 2007 dans une logique évoquée précédemment structurée autour du cadre « Initiatives Porte et Corridor stratégique »⁴¹ du Canada. L'objectif du cadre, annoncé en 2007, est alors de proposer une politique intermodale d'amélioration des portes canadiennes (Gateway) en orientant les investissements fédéraux⁴², en recherchant une planification cohérente et en associant différentes sources de financement public et privé. Pour l'instant, une initiative « porte et corridor Asie Pacifique » a permis de flécher des investissements sur la partie ouest du territoire canadien en particulier autour de la région de Vancouver et d'associer différentes sources de financement (privés et publics) sur l'amélioration de corridors de desserte portuaire précis. Il est prévu une initiative similaire intitulée « porte et corridor Québec-Ontario » pour l'instant en cours de discussion entre le niveau fédéral et les niveaux provinciaux.

L'initiative canadienne « porte et corridor stratégique » constitue donc un cadre permettant de flécher les investissements fédéraux en assumant un objectif de politique intégrée. Certes, on repérera évidemment à la lecture des documents officiels présentant l'initiative des corridors une rhétorique bien maîtrisée sur la durabilité, les politiques

⁴¹ « Les portes et les corridors commerciaux sont des ensembles importants d'infrastructures de transport maritime, routier, ferroviaire et aérien d'importance nationale pour le commerce international dans une zone géographique définie » (Chantiers Canada, 2007)

⁴² Nouveau fonds de 2,1 milliards de dollars pour les portes et passages frontaliers dans le budget 2007 dans le cadre de « Chantier Canada » c'est à dire du plan à long terme du gouvernement fédéral concernant les infrastructures

intégrées... discours convenus que l'on retrouve également dans la plupart des documents de la commission européenne traitant des réseaux transeuropéens. Il reste qu'en fléchant la plupart des financements potentiels sur ces corridors et en indiquant aux partenaires éventuels la nécessité de s'inscrire dans cette initiative pour émarger aux aides fédérales, l'initiative impulse un repositionnement de l'ensemble des acteurs privés et publics autour de projets précis d'amélioration du lien entre modes de transport assumant la desserte des grands ports. L'initiative est récente et n'a concerné pour l'instant que le corridor pacifique. Elle a néanmoins déjà entraîné une fusion des trois ports de la région de Vancouver et une concentration des investissements sur les axes de desserte ferroviaire de ces ports associant aux investissements fédéraux des financements des entreprises ferroviaires (privées), des provinces et municipalités concernées et des ports eux-mêmes.

Mais plus que la rhétorique durabilité-intermodalité-intersectorialité - aujourd'hui bien maîtrisée par l'ensemble des niveaux politique internationaux, nationaux et régionaux - c'est l'arrière-plan pragmatique de ces projets de corridors qu'il s'agit de signaler. La lecture précise des documents officiels établissant l'initiative « Porte et Corridor stratégiques », l'examen des premiers projets et financements validés par le ministère fédéral des transports permet ainsi de définir quatre justifications pragmatiques à l'initiative : l'impossibilité de couvrir unilatéralement tous les enjeux inter-reliés qui décident du succès d'une porte ou d'un corridor commercial ; la nécessité de coproduction et de cofinancement (et en particulier le développement des Partenariats Privé-Public) ; le marché américain comme condition de rentabilité de l'infrastructure canadienne ; la nécessité d'un cadre de négociation dépassant les clivages antérieurs. Cet arrière plan valide la nécessité d'une articulation nouvelle à assumer entre les acteurs, les secteurs et les fonctions des systèmes d'échanges internationaux.

L'initiative est récente et ne propose donc que peu d'exemples concrets. Le corridor ferroviaire « Robert Banks » permet néanmoins de l'illustrer. Il s'agit d'un segment ferroviaire de 70 km reliant le plus grand terminal à conteneurs canadien (Delta port / Vancouver) et le terminal charbonnier de Robert Bank (sud de Vancouver) au réseau ferroviaire nord-américain principal assumant la relation Canada-Etats-Unis. Plus que la nature des travaux portant sur la modernisation de l'axe et sur la réorganisation des interfaces routes-fer pour diminuer les externalités négatives liées à l'augmentation des

trafics, c'est bien la nature de l'initiative qui indique une orientation nouvelle de la politique de transport faisant écho aux évolutions générales des jeux de gouvernance. Cette initiative est ainsi basée sur une expertise et une phase d'étude partagées associant les acteurs institutionnels (fédéral, provincial, municipal), opérationnels (entreprises ferroviaires) et les acteurs aux interfaces des deux fonctions (administration portuaire, administration régionale des transports). Cette gouvernance multi-niveaux se traduit ensuite concrètement par le financement de plus de 300 millions de dollars partagés entre les différents partenaires publics mais aussi privés de cette initiative. Cette expérience, intégrée à part entière dans la politique « porte et corridor stratégiques », témoigne ainsi de cette évolution énoncée précédemment vers des modes d'actions moins centralisés, pluri-acteurs assumant la rationalisation (et la réduction) des dépenses centrales, une introduction privée et une déclinaison marquée des actions publiques dans un système d'acteurs composant l'offre intermodale (cf. encart n°6).

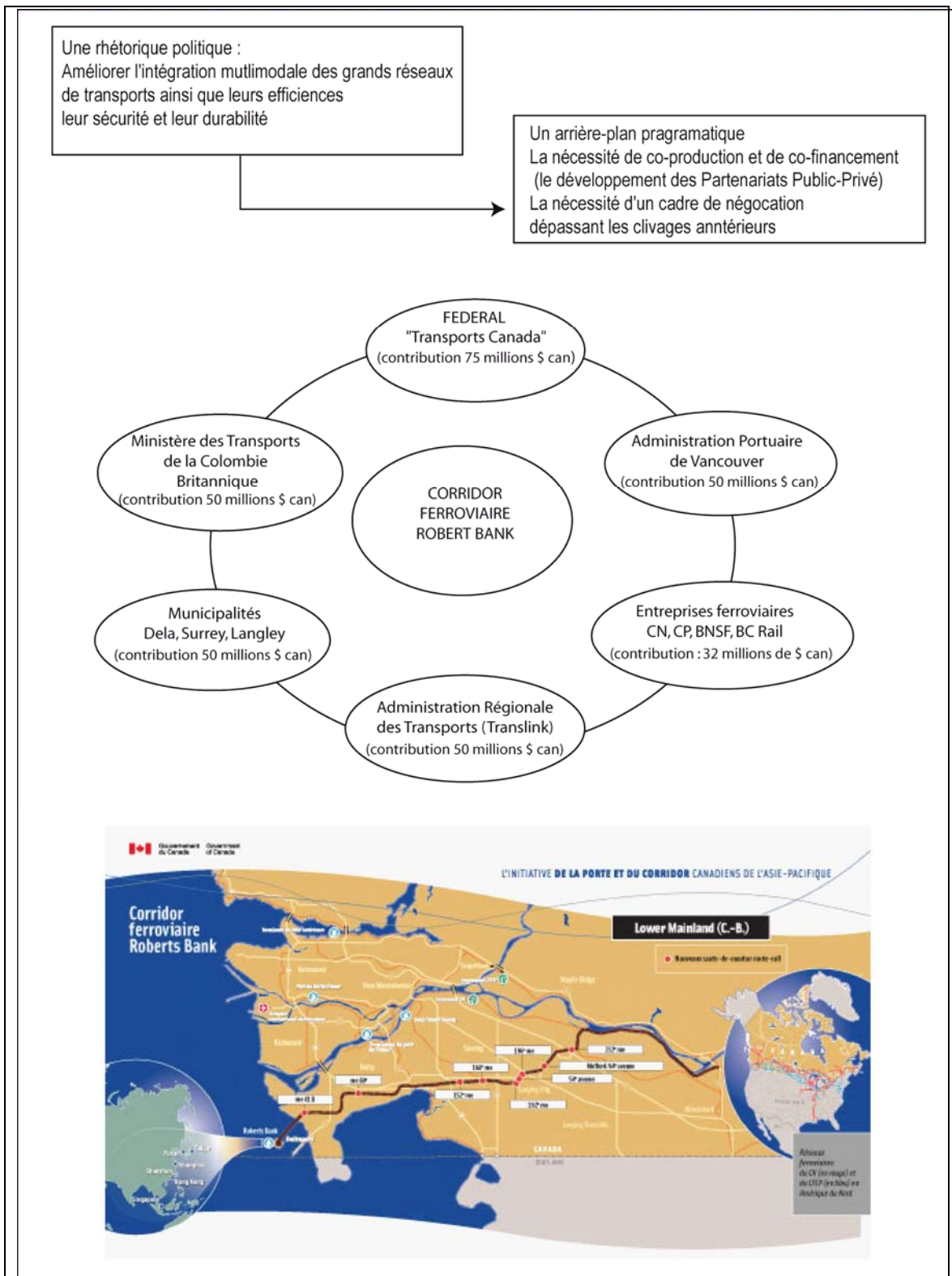
Les ports avancés ou intérieurs :

Dans cette gouvernance intermodale, la notion de ports avancés ou intérieurs - souvent liée d'ailleurs à la question des corridors - témoigne également de schémas nouveaux de gouvernance associant les intérêts privés et publics dans l'animation des logiques fonctionnelles et institutionnelles de l'intermodalité. Là encore, la notion est intéressante car utilisée tant dans le champ de l'académique que dans les pratiques professionnelles. Entre catégorie d'analyse et outil pratique de mise en place de coopérations nouvelles dans les systèmes de transport, la notion offre un double visage qui résume largement les évolutions en cours liées à l'intégration des chaînes de transport.

Ce double visage rend mal aisé une définition précise de la notion de port intérieur qui elle-même se décline en différents vocables, reflet notamment du croisement entre anglais et français sur ces questions de transport. La notion de port intérieur correspond ainsi à celle d' « *inland port* » largement utilisée dans la littérature anglo-saxonne, celle de « *port sec* » est la traduction littérale de celle de « *dry port* », et d'autres notions sont utilisées par les professionnels notamment celle de « ports avancés » utilisée par les autorités portuaires françaises pour définir leur coopération dans les arrière-pays portuaires.

Et

Encart n°6. Corridors : l'exemple canadien du corridor ferroviaire Robert Bank



Source : J Debie (décembre 2008), support de cours « Transports et réseaux géographiques », Université de Montréal, Département de géographie.

cette polysémie est d'autant plus forte qu'un recensement des usages permet d'ajouter à ces mots variés (*inland*, *dry*, *avancés*) une appréhension différente du segment portuaire concerné : doit-on alors parler de port intérieur (*inland port*), de terminal intérieur (*inland terminal*), ou de plate-forme intérieure (*inland platforms*). Et cette variation (port-terminal/plate-forme) renvoie évidemment à des fonctionnalités portuaires différentes (Rodrigue et al. 2009).

Plus que la définition précise et les débats sémantiques qui agitent le petit monde des chercheurs maritimes et portuaires, ce sont bien les fonctions, les acteurs associés à ces fonctions et la portée spatiale de ces dispositifs qui méritent d'être signalés. La notion d'*inland port* développée dans les années 1980 (Hayut, 1980), complétée par celle de *Satellite Terminal* (Slack, 1999) puis récemment réexaminée dans différents contextes européens et nord américains (Roso & al, 2009 ; Rodrigue & al, 2009), renvoie ainsi aux demandes nouvelles d'intégration des chaînes de transport engendrées avant tout par la conteneurisation. Le port intérieur répond alors à deux logiques, celle du désengorgement portuaire permettant de répondre aux besoins considérables d'espaces supplémentaires sur les quais et celle des stratégies de développement des ports dans des arrière-pays rendus plus concurrentiels. De nombreux dispositifs se sont développés pour désengorger les espaces portuaires saturés sans possibilité d'agrandissement (*satellite ports*) et pour assurer les fonctions de massification, de transformation et de redistribution à l'intérieur des arrière-pays dans un contexte de concurrence interportuaire accrue (*inland ports*). Les ports intérieurs peuvent ainsi assumer les prestations de transport massifié (corridors ferroviaires, axe fluvial, navettes routières, manutention) et de logistique (stockage, contrôle, groupage...).

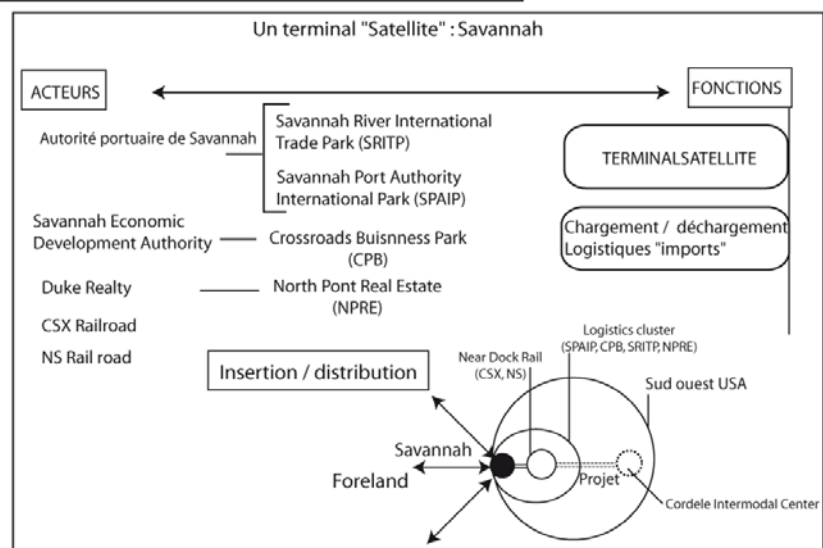
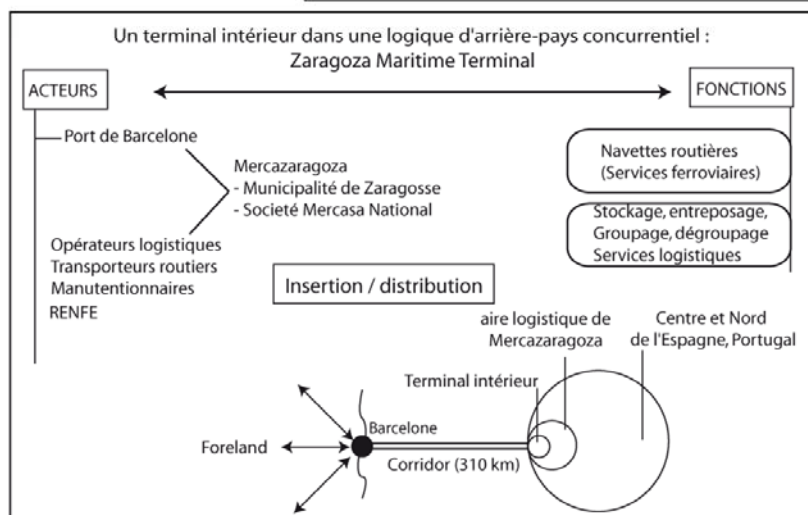
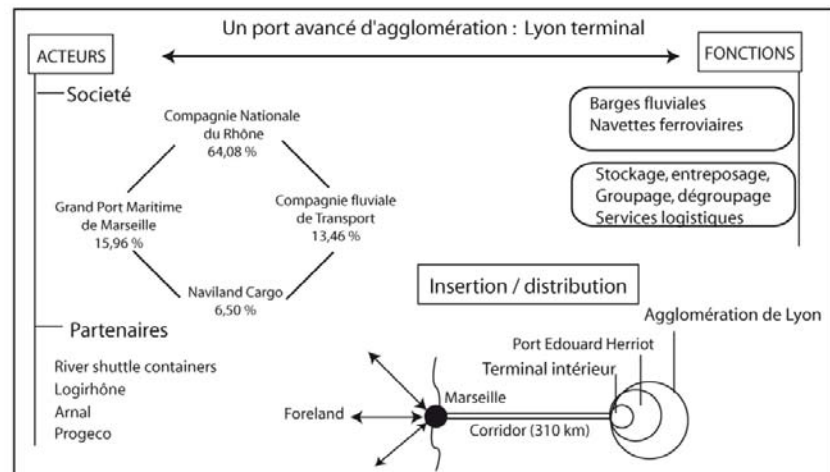
Cette offre sémantique, proposée par les chercheurs comme par les acteurs du transport, n'est pas dénuée d'ambiguïtés, ne serait-ce que parce qu'elle renvoie à des fonctions de transport qui n'ont pas attendu le terme port intérieur pour exister même si les besoins de désengorgement et de massification sont évidemment accrus par la conteneurisation et l'explosion des échanges internationaux (en grande partie conteneurisée). Dans un recensement personnel récent (Debie, 2004), il était possible à travers quelques exemples de structures portant le label « port intérieur » (ou *avancé*, *sec...*) d'illustrer une gradation des ports avancés : de la simple labellisation de plateformes logistiques

déjà existantes à la création de structures véritables de coopération entre des ports maritimes, des ports intérieurs et des opérateurs de transport, la panoplie est vaste et peut se hiérarchiser en fonction du nombre d'acteurs concernés et du nombre de fonctions proposées dans une offre port avancé plus ou moins nouvelle.

L'encart n°7 présente quelques dispositifs étudiés dans le cadre d'un travail collectif mené en 2009 portant sur cette question des ports intérieurs en Europe et en Amérique du nord (Rodrigue, Debie, Frémont, Gouvernal⁴³). Il ne s'agit pas ici de résumer ce travail collectif mais de souligner quelques éléments qui peuvent éclairer les problématiques de la relation privé-public, de la place du public et des espaces concernés. La référence aux terminaux de Lyon Terminal, inclus dans le périmètre du port Édouard Herriot de Lyon et inscrits dans une démarche officielle de ports avancés en partenariat avec le Grand Port Maritime de Marseille est la plus significative. La mise en place d'une société (Lyon Terminal) associant les participations de la Compagnie Nationale du Rhône, de l'autorité portuaire de Marseille, de la Compagnie Fluviale de Transport et de Naviland Cargo, propose ainsi un système hybride associant des intérêts institutionnels et fonctionnels. Et le statut de la Compagnie Nationale du Rhône, société anonyme dite d'intérêt général qui en contrepartie de ce qu'il est convenu d'appeler la « rente du Rhône » doit consacrer une part importante de ces investissements à des activités d'intérêt public ajoute une composition privé-public intéressante. Ce partenariat permet alors la consolidation des liens ferroviaires et fluviaux entre le port de Marseille et les terminaux à conteneurs de Lyon où se déroule ensuite la gamme classique des activités logistiques. Autour de la notion de port avancé, s'est donc déroulée la création d'une société (1993) regroupant des opérateurs du transport (ferroviaires et fluviaux), une autorité portuaire et un gestionnaire fluvial associant des capitaux privés et publics, permettant de consolider une offre intermodale et logistique dans un objectif de desserte urbaine.

⁴³ Outre une clarification de la notion de port intérieur, l'objectif de ce travail était de balayer l'ensemble des fonctions, des acteurs et des profils spatiaux présents dans ces types de dispositifs en comparant trois exemples européens (Lyon, Saragosse, Venlo) et trois exemples nord-américains (Chicago, Savannah, Kansas City).

Encart n°7
Acteurs et fonctions
des ports intérieurs



Source : "Functions and Actors of Inland ports", Rodrigue, Debie, Frémont, Gouvernal. 2009

Et les exemples repérés dans cette analyse comparative Europe-Amérique du nord illustrent ces participations croisées intégrant souvent des intérêts publics. Qu'il s'agisse du Terminal de Saragosse labélisé terminal maritime de Barcelone ou du terminal satellite de Savannah assumant la décongestion des espaces portuaires, ces dispositifs valident un système d'acteurs mixte où les intérêts publics (autorités portuaires, municipalités, agence publique) s'associent aux opérateurs privés du transport et de la logistique témoignant, au même titre que les logiques de corridors étudiées précédemment de l'élargissement du nombre d'acteurs et des périmètres associés. L'intermodalité provoque alors une gouvernance mixte imposant un positionnement nouveau des différents acteurs publics.

Conclusion de la partie 2. La place du public dans les dispositifs intermodaux

Une rapide géographie institutionnelle portuaire et intermodale permet ainsi de démontrer un certain nombre d'éléments peu pris en compte dans les modèles classiques de gouvernance portuaire. A la nécessité d'une déclinaison publique - c'est-à-dire la prise en compte des publics qui forment une catégorie au final peu homogène - correspond une partition complexe d'articulations entre les acteurs de l'opérationnel et de l'institutionnel qui tend alors à repositionner certains acteurs (autorités portuaires) vers des fonctions d'interface. Et c'est d'ailleurs probablement là que se situe le plus clairement la problématique géographique. Si le dialogue institutionnel/opérationnel renvoie d'abord à la recherche du lien échelons/échelles, la fabrication de ce lien positionne des acteurs « interfaces » qu'il faudrait prendre plus sérieusement en compte dans une géographie de l'acteur. La réflexion précédente sur les autorités portuaires nous semble participer de ce chantier.

Il reste qu'en focalisant sur le couple public-privé puis sur le couple institutionnel/opérationnel, le défaut de l'analyse est bien sûr de minorer la dualité de la fonction institutionnelle. Ce n'est évidemment pas le sujet, mais il semble ici important de rappeler que les acteurs de l'institutionnel impliqués dans les dispositifs observés (ports avancés, corridors) suivent deux objectifs différents de développement d'une part et de régulation d'autre part. Le premier objectif dans cette participation aux dispositifs intermodaux correspond à celui de développement économique planifié à l'intérieur d'un espace localisé. Argumentaire classique des acteurs régionaux et locaux (collectivités, agence publique), il s'agit via ces dispositifs d'attirer de l'activité pour développer l'économie locale. Les emplois, les revenus directs et indirects espérés justifient ainsi une contribution publique au développement actuel des plateformes logistiques qui fait écho à l'engouement précédant sur le développement généralisé des zones d'activités. Le deuxième objectif renvoie à celui général de régulation directement relié sur ces questions de transport aux principes et pratiques

d'aménagement. Il ne s'agit plus d'attirer de l'activité mais de limiter les effets externes négatifs inhérents au développement du transport contributeur important de la donne environnementale et sociale que doit réguler l'action publique (pollution, congestion, sécurité routière...).⁴⁴

Par rapport à cette remarque additionnelle, il semble que l'intérêt de l'action publique autour des dispositifs intermodaux évoqués tient bien dans le traitement conjoint de ces deux objectifs de développement et de régulation. Les ports intérieurs ou les corridors peuvent ainsi contribuer à des objectifs politiques de durabilité, en favorisant l'utilisation des modes de transport ferroviaire et fluvial, en réduisant les problèmes de congestion et en assurant des nouvelles logiques de desserte urbaine tout en assumant les objectifs d'intégration et de compétitivité des chaînes. Ces deux fonctions (développement / aménagement) justifient la contribution fréquente de tous les niveaux publics dans la mise en place des ports intérieurs impliquant des modes de gouvernance déclinés aux différents échelons du jeu public en fonction de la « portée » spatiale des dispositifs. Là encore, la dimension spatiale du couple développement/régulation semble constituer un chantier géographique qu'il faudrait investir.

Mais au total, l'intermodalité implique une gouvernance (intermodale) appelant des formes diverses de partenariat public-privé et des contributions variées des niveaux publics confirmant les évolutions générales repérées dans la littérature traitant de la gouvernance. Le secteur du transport, peu étudié par les sciences sociales appréhendant les évolutions de l'action publique, témoigne de ce brouillage des frontières traditionnelles de cette action, de cette multiplicité des intervenants, de ces partenariats hybrides et de cette coproduction des actions animant les logiques sectorielles. Et ce qui

⁴⁴ Les différentes actions associées à ces deux fonctions sont connues. A l'objectif de développement, correspondent des politiques foncières, d'infrastructures, des aides et subventions sur les aménagements ou encore des aides à l'expérimentation. A l'objectif de régulation, correspondent des politiques de réglementation (normes de performances, quotas d'émission), de fiscalisation (redevances, taxes sur les transports) ou encore d'aides économiques (soutien d'investissement). Cf. Savy M. 2007.

apparaît le plus marquant, c'est sans doute cette déclinaison publique associée à un renforcement des différents acteurs publics non étatiques. Autour du secteur des transports, se développent alors des politiques publiques, plus ou moins décentralisées, plus ou moins transversales, produisant des logiques inter et intra -territoriales produisant des nouveaux territoires de l'action publique en construction.

<p style="text-align: center;">Bibliographie de la partie 2</p> <p style="text-align: center;">Action publique et gouvernance des transports</p>
--

Baird, A.J., (1995) « Privatisation of Trust Ports in the United Kingdom: Review and Analysis of the First sales » in *Transport Policy*, 2, pp. 135-143.

Baird, A.J. (1999) “Analysis of private seaport development in the port of Felixstowe” in *Transport Policy*, 6, 109-122.

Baltazar, R., Brooks, M.R., (2001) “The Governance of Port Devolution: A Tale of Two Countries” in *World Conference on Transportation Research (WCTR)*, Seoul.

Brooks M. R., Pallis A. A. (2008) “Assessing port governance models: process and performance components” in *Maritime Policy Management*, vol. 35, n° 4, pp. 411-432.

Brooks, M.R., (2007). “Port devolution and governance in Canada”, in *Devolution, Port governance and Port performance*, Research in Transportation Economics, vol. 17, 2007, pp. 237-257.

Brooks, M.R., (2004). “The Governance Structure of Ports” in *Review of Network Economics* 3, pp. 168-183.

Comtois C., Slack B. (2003) « Innover l'autorité portuaire au 21^{ème} siècle : un nouvel agenda de gouvernance » in *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°44, pp. 11-24.

Debie J., Ruby. C (2009) *Approche des réformes portuaires européennes et nord-américaines (Canada). Éléments de réflexion pour la politique portuaire française*. Rapport remis à la Direction Générale de la Mer et des Transports (DGMT-MEEDDAT) dans le cadre des études centrales de la Mission Développement Durable, Stratégie, Recherches et Études Générales, 50 p.

Debie J., Lavaud-Letilleul V., Soppé M. (2008) « La réforme des ports italiens : éléments de réflexion pour la politique portuaire française » in *revue Transports*, n° 447, pp. 11-20.

Debie J., Gouvernal E., Slack B. (2007) “Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments” in *Journal of Transport Geography*, vol 15. November 2007, pp. 455-464, Elsevier Ltd.

Debrie J. (2004) « Ports secs, intérieurs ou avancés : réorganisation des arrière-pays portuaires ou concept publicitaire ? » in *Revue Transports*, n°427, pp. 300 – 306.

Debrie J. (2001) *De la continentalité à l'Etat enclavé*, Thèse de Doctorat, Centre Interdisciplinaire de Recherche en Transport et Affaires Internationales, Université du Havre, 335 p.

De Langen, P., Van der Lugt, L. “Governance structures of port authorities in the Netherlands”, in *Research in Transportation Economics* vol. 17, 2007

Dubresson A., Jaglin S. (2005) « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés » in *Le territoire est mort, vive les territoires !*, (éd. Scientifique Antheaume B., Giraut F.) IRD éditions, pp. 337-352.

Everett S., Robinson R. (1998) « Port reform in Australia : issues in the ownership debate » in *Maritime Policy Management*, 25, pp. 41-62.

Faure A. (2007) « Les douces assonances de la gouvernance », *Conférence donnée au CERTU*, 27 juin 2007-Grand Lyon (site internet de l’auteur).

Fontaine J., Hassenteufel P. (2002) *To change or not to change*, Presses Universitaires de Rennes, 303 p.

Giraut F. (2009) « Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine de la Banque Mondiale » in *Cybergeog*, texte mis en ligne le 02 octobre 2009.

Gouveral E., Lotter F (2001) « Evolution des Systèmes Institutionnels et Nouvelles Formes d’Organisation Portuaire », *Seminário Internacional « EFICÁCIA LOGÍSTICA PORTUÁRIA »* Curitiba, Brésil, 26 octobre 2001.

Hayut Y. (1980) « Inland container Terminal – function and rationale » in *Maritime Policy, Managment*, vol.7, n° 4, pp 283 – 289.

Hoffmann J. (2001) “Latin American ports: results and determinants of private sector participation” in *International Journal of Maritime Economics*, 3, pp. 221-241.

Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Bruxelles & New York, Inc. Rowman and Littlefield Publishers.

Heaver T., Meersman H., Van de Voorde E. (2001) « Co-operation and competition in international container transport: strategies for ports » in *Maritime Policy and Management* 28:3, pp. 293-305.

Hochstein, A., (1996). Strategies for improving port system performance. In: Hakim, S., Seidenstat, P., Bowman, G. (Eds.), *Privatising Transportation Systems*. New York: Praeger, pp.143-167.

Hoeffler C., Lacuisse M-E., Ledoux C., Mayaux P-L., Prat P. (2007) *Multi-niveau et changement dans l'analyse des politiques publiques*, Introduction à la session d'action publique », IEP Paris, Ecole doctorale, 20 p.

Gaudin J-P. (2002) *Pourquoi la gouvernance*, La bibliothèque du citoyen, Presses de Science Po, 138 p.

Giraud & al (2006) « Études comparées des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud » *commande du Ministère des Affaires Étrangères*, 135 p.

Gilly JP., Perrat J. (2003) « la dynamique institutionnelle des territoires entre gouvernance locale et régulation globale » in *Cahiers du GRES*, 2003-05.

Ircha, M.C., (1997) "Reforming Canadian Ports" in *Maritime Policy and Management*, vol 24, pp. 123-144.

Jaglin S. (2005) *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, CNRS Éditions, 244 p.

Lavaud-Letilleul V. (2002) *Mutations récentes et aménagement dans les villes-ports de la mer du nord*, thèse de doctorat, Université Paris I-Sorbonne, UFR Géographie, 652 p.

Le Galès, P., 2004, « Gouvernance », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, pp. 242-249

Leloup F., Moyart L., Pecquer B. (2004) « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale » in 4^{ième} *journées de la proximité* (proximités, réseaux et coordination), 17 et 18 juin 2004, 15 p.

Meersmann, H., Van de Voorde, E., Vanelslender, T., "Fighting for money, investments and capacity: port governance and devolution in Belgium", in *Research in Transportation Economics*, 2007

Notteboom T.E., Winkelmans W. (2001) « Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge? » in *Maritime Policy and Management* 28, pp. 71-89.

Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (2007) *La gouvernance territoriale : pratiques discours et théories*, éditions L.G.D.J, Série Politique, 235 p.

Ridolfi, G.,(2002) “Public Policy and port development: the Italian case” in *Ocean and Coastal Management*, Vol. 27, N° 1-2, pp. 73-91, 1995

Rodrigue JP., Debie J., Frémont A., Gouvernal E. (forthcoming) “Functions and actors of inland ports : European and North-American Dynamic” in *Journal of Transport Geography*.

Roso V., Woxenius J., Lumsden K. (2008) “The dry port concept: connecting seaports with the Hinterland” in *Journal of Transport Geography*, in press, available online (elsevier.com)

Slack, B. (1999) « Satellite Terminals: a local solution to hub congestion? » in *Journal of Transport Geography*, vol 7, 241-246.

Slack, B. (1993) “Ports: Public Policy Issues”. in J. Andrey and G. Nelson (eds), *Public Issues: A Geographical Perspective*, Department of Geography, University of Waterloo, Waterloo, 41, 181 - 193.

Theys J. (2003) « La gouvernance, entre innovation et impuissance » in *Développement durable et territoires*, dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable, mise en ligne le 1^{er} novembre 2003. <http://developpementdurable.revues.org>

Wang J.J., Olivier D. (2004), « Port Governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port practices » in *Transport Policy* 11, pp. 237-250.

**Partie 3. Les territoires de l'action publique : transport et
décentralisation**

3.1 Les territoires de l'action publique dans les transports (le transport entre secteur et territoire)

3.1.1 La question de la territorialisation de l'action publique :

L'itinéraire géographique opéré sur la gouvernance dans les transports (chapitre 2) bousculée par une évolution des réseaux fonctionnels (chapitre 1) pose donc la question des espaces de l'action publique et de leur reconfiguration. Décliner l'action publique revient alors à identifier les périmètres, les échelles d'action, et les projets de chaque échelon public. La complexité des systèmes d'acteurs intermodaux en apportait une preuve. Des acteurs, des périmètres, des projets, c'est au bout du compte la question des territoires de l'action publique qui se pose dans un contexte de décentralisation quasiment généralisé. Cette question de la territorialisation a été évoquée précédemment de façon brève et mérite quelques éclaircissements théoriques complémentaires en deux temps (territorialisation et territorialisation de l'action publique).

Territoires-Territorialisation (localisation, spatialisation et autres choses en « tion »...)

Il n'est évidemment pas question de rentrer dans un recensement des définitions possibles du territoire (huit définitions recensées dans le Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés⁴⁵), ni de rentrer dans les « controverses et perspectives » sur le tryptique Territoires, Territorialité-Territorialisation débattu dans un ouvrage collectif récent⁴⁶, mais de signaler les deux acceptions que peut recouvrir le terme de territorialisation. Dans la première gamme, la territorialisation est considérée comme le processus de production des territoires et c'est alors le territoire qui est objet du débat

⁴⁵ Ce qui fait dire à l'économiste « territorial » Bernard Pecqueur que ces 8 suggestions sont peut être « *malicieuses* » car « *pour tuer un concept ou une notion, il suffit de les définir de multiples façons, c'est-à-dire de nulle façon* » (Pecqueur B. 2009, p 206).

⁴⁶ « Territoires, Territorialité, territorialisation » (2009) sous la direction de Martin Vanier, Presses Universitaires de Rennes (PUR). 228 p.

conceptuel. Dans la deuxième gamme, la territorialisation est le concept à part entière et se définit par opposition aux deux autres concepts de localisation et de spatialisation. La première gamme renvoie aux nombreuses postures, en particulier géographiques, qui proposent des approches différentes du terme territoire : espaces appropriés, délimités, identifiés, dominés, projetés, administrés, « territorialisés » par la stratégie de l'acteur Dans cette polysémie qui fait la richesse disciplinaire de la géographie, la territorialisation est donc souvent entendue comme le processus (d'appropriation, de délimitation, d'identification, de domination...).

La deuxième gamme de travaux, en majorité économiques (économie de la proximité, économie territoriale), repose donc sur une construction à part entière du concept de territorialisation par opposition aux termes de localisation et de spatialisation. Cette deuxième gamme mérite d'être signalée car elle repose sur une appréhension des stratégies des firmes et notamment des opérateurs de réseaux. Dans ces travaux, basés sur une définition organisationnelle du territoire (« *le territoire assure une proximité organisationnelle permettant des rencontres productives* », Colletis et Pecqueur, 1993, p 498), c'est le mode d'activation et de création des ressources du territoire qui permet de distinguer des pratiques de localisation et de territorialisation. L'école de la proximité et le courant de l'économie territoriale distinguent ainsi des logiques de territorialisation définie comme un processus d'activation endogène des ressources par les firmes (logiques de création de ressources avec le territoire) et des logiques de localisation définie comme processus d'activation exogène des ressources (assemblage de compétences déjà existantes sur le marché). La distinction endogène/exogène permet ainsi de mesurer le degré d'inscription territoriale de la firme.

Dans cette rapide évocation du terme territorialisation, on doit indiquer la contribution géographique originale de Sylvie Jaglin, qui, s'inspirant en partie des courants régulationnistes, cherche à cerner l'articulation entre la régulation sectorielle des réseaux et la régulation socio-politique générale. La gouvernance des réseaux issue des réformes renvoie alors « *à des organisations spatiales renouvelées dont la genèse et la stabilisation procèdent de stratégie de territorialisation* » (Jaglin S. 2005, p 16). L'auteur signale ainsi la nécessité d'étudier une conséquence curieusement peu étudiée des nouvelles relations privé-public, celle de la création d'espaces (une ingénierie spatiale) liée à ces nouvelles relations. La territorialisation permet de qualifier « *une*

évolution vers l'autonomisation technico-gestionnaire et financière de segments de desserte spatialement délimités et livrés à leurs propres arrangements » alors que la spatialisation définit une « *adaptation localisée et contractualisée aux variations de la demande* » (Jaglin S. 2005, p 157). La dimension spatiale de la gouvernance et des modes de régulation est ainsi au cœur d'une analyse des opérateurs urbains des réseaux techniques.

Territorialisation de l'action publique : simple localisation de l'action ou appropriation locale ?

Au terme de territorialisation est également souvent associé celui d'action publique renvoyant d'ailleurs au couple territoires/acteurs et à l'idée sous-jacente qu'il n'y pas de « *territorialisation sans action* » (Lajarge, 2009, p 202). Il reste que sur cette terminologie précise, la polysémie est renforcée par la pluridisciplinarité introduite par la question de l'action publique. Entre spécialistes du territoire et spécialistes de l'action publique, se développent des lectures et des outils « panachés » pour reprendre l'expression d'Alain Faure et d'Anne Cécile Douillet imposant un « *bricolage d'une boîte de dialogue* » (2005, p 14). Si la richesse empirique de ces approches métissées ne souffre guère de contestation, il reste que la théorie de cette territorialisation de l'action publique reste pour certains à construire. Le constat porté par Renaud Epstein le résume de façon tranchée : « *Quel bilan tirer du foisonnement de travaux sur la territorialisation de l'action publique ? Un grand flou analytique et de maigres avancées théoriques* » (2009, p 131). Ce constat ne repose pas tant sur la variété des enjeux, des acteurs et des politiques menées que sur l'approche scientifique sélectionnée pour les appréhender en majorité inductive et donc basée sur un « empirisme local » ne permettant pas la mise en place de cadres théoriques consistants (Epstein, 2009, p 131). La polysémie de la notion est d'une certaine façon liée à la diversité des actions appréhendées de façon inductive.

Le terme « *territorialisation de l'action publique* » renvoie donc à des acceptions variées. Il est souvent un simple synonyme de localisation de l'action publique et de déclinaison de cette dernière par les collectivités territoriales. On retrouve alors cette ambiguïté signalée par Bernard Pecqueur entre le local et le territorial, voire cette confusion entre ces deux notions particulièrement visible depuis que pour certains le

« *petit est beau* » (Pecqueur, 2009, p 206). La territorialisation renvoie alors à cette idée des atouts d'une proximité de l'action à l'intérieur de périmètres clairement délimités (les territoires institutionnels). Mais le terme indique également souvent, surtout dans les approches politistes, l'idée d'une certaine transversalisation de l'action publique dépassant les logiques sectorielles classiques dans le cadre de projets territoriaux identifiés. La notion de développement territorial en est l'exacte illustration. Entre proximité, localisation, appropriation et transversalisation de l'action publique se développe donc cette forme de territorialisation analysée par des chercheurs de disciplines variées.

Faire un bilan de cette variété dépasse bien sûr nos capacités. Par rapport à nos préoccupations initiales (géographie, action publique, transport), ce sont surtout les travaux appréhendant, à la suite de Pierre Muller (1990), les politiques publiques « *entre secteurs et territoires* » qu'il semble essentiel de signaler. Deux idées opposées bornent les débats sur cette question. La première exprime qu'au-delà du caractère transversal de la thématique du développement territorial promu par les collectivités, le redécoupage actuel de cette action locale continue souvent de suivre des logiques sectorielles assez traditionnelles (le transport, la santé...) qui permettent d'ailleurs de maintenir l'importance du pouvoir central *via* ces spécificités sectorielles. La position opposée signale une modification importante des manières de faire et des référentiels des politiques publiques suite aux décentralisations successives. Plus sûrement dans ces débats, la majorité des chercheurs s'accordent sur une position médiane. Les politiques publiques se définissent entre secteurs et territoires et il appartient aux chercheurs, pour reprendre les propos d'Anne Cécile Douillet de voir comment s'articulent « *des cadres sectoriels et territoriaux évolutifs* » car « *c'est l'analyse de la façon dont s'articulent ces cadres qui permet de comprendre comment se construit l'action publique* » (2005, p 278).

Dans ces recherches, on notera d'ailleurs que le secteur des transports a été récemment abordé apportant des informations riches et contradictoires au débat sur le maintien ou non de logiques sectorielles, dans ces politiques publiques de transport qu'il s'agisse de la question de l'extension des aéroports (Halpern, 2007), de la régionalisation ferroviaire (Baronne, 2007) ou des doctrines ferroviaires et leurs différenciations régionales dans le cadre de la décentralisation (Faure, 2007). Sylvain Baronne dans sa

thèse sur la régionalisation ferroviaire assume d'ailleurs une « *indiscipline* » revendiquée par rapport à la question territoriale indiquant l'intérêt pour un politiste de creuser quelque peu les apports de la géographie. Au regard de cette rapide évocation des postures politistes (les politiques publiques entre secteur et territoire), et par rapport à notre interrogation géographique sur les territoires de l'action publique, la réciproque est vraie. Saisir les jeux d'acteurs en capacité de concrétiser un projet identifié (un modèle territorial) à l'intérieur d'un périmètre d'action délimitée constitue une position géographique. Et s'intéresser à la dimension publique de ces territoires, c'est aussi considérer le double volet sectoriel/territorial repérable dans la construction des politiques publiques.

3.1.2 Politiques publiques, décentralisation et dévolution dans le secteur du transport

Cette question de la territorialisation est liée à celle de décentralisation⁴⁷, c'est-à-dire à la question du transfert de compétences et de responsabilités du niveau public central à des niveaux « infra » de catégories publiques. Sur un ensemble de secteur, dont le transport, se développe alors via ce transfert une politique publique (localisée et éventuellement ensuite territorialisée) encadrant des outils de transport. Il reste que l'état de l'art des travaux de sciences sociales sur cette question de la décentralisation dans les transports est difficile à mener. A l'inverse des travaux sur la gouvernance repérés dans le chapitre précédant - dont les principaux traits peuvent être identifiés dans une articulation modèle normatif/grille analytique - les recherches traitant spécifiquement de décentralisation dans les transports sont disparates et ne répondent pas à des courants disciplinaires clairement définis. Le double constat énoncé par Sylvain Baronne dans sa thèse consacrée à la régionalisation ferroviaire en donne un premier aperçu : en sciences politiques, l'état de la littérature sur cette question « *fait apparaître un angle mort empirique assez saisissant* » et la question des transports « *a*

⁴⁷ La notion de territorialisation et celle de décentralisation sont d'ailleurs parfois synonymes dans la littérature notamment institutionnelle.

été en réalité totalement abandonnée aux géographes et aux économistes » (Baronne, 2007, p 38). A l'exception des rares travaux menés sur la thématique secteur-territoire autour du transport et de la recherche menée dans le cadre du PREDIT sur les politiques de transport régionales sous la direction de Marianne Ollivier-Trigalo (2007), regroupant un certain nombre de politistes (Faure, Baronne, Trigalo...), la contribution des sciences politiques françaises à la question des politiques publiques de transport est donc assez faible. Et ce constat fait écho à celui plus général de Jean Marc Offner signalant le peu de motivation des sciences sociales pour la « chose » technique (Offner JM, 2000, p 137)⁴⁸.

La synthèse de Vincent Kaufmann et Julie Barbey (2004) précise le constat en montrant qu'en termes de travaux sur les politiques de transports (sans porter spécifiquement sur la décentralisation), ce sont bien les chercheurs en géographie, en aménagement, en urbanisme, et en économie qui apportent la contribution la plus notable. Et un aperçu rapide des travaux menés depuis 2004 confirment cette tendance d'une primauté des chercheurs de ces disciplines (Beaucire, 2000 ; Offner, 2006 ; Mennerault, 2005 ; Gallez, 2007 ; Richez, 2009 ; Savy, 2006 ; Crozet, 2003 ; Guihéry, 2005...). Il n'est pas ici question de réaliser un nouvel état de l'art⁴⁹ mais de signaler deux éléments importants utiles à notre démarche. Premièrement, une majorité de ces travaux portent sur les politiques du transport urbain en particulier sur la question du lien entre les différents périmètres institutionnels et les espaces fonctionnels du transport collectif. Le thème de l'intercommunalité est alors riche de travaux décryptant les enjeux du transport traversant des espaces imposant une articulation des périmètres communaux.

On peut également y ajouter la gamme des travaux évoqués précédemment sur la question régionale (Trigalo et al, 2007 ; Guihéry et al, 2005...) ainsi que la contribution marquée du géographe Pierre Zembri (2007) sur la double question de la régionalisation ferroviaire et des transports urbains. Mais deuxièmement, c'est bien l'absence quasi-totale de travaux sur le transport de marchandises qu'il s'agit de signaler à l'exception de la contribution de Laetitia Dablanc (2007) sur la question du fret dans les politiques

⁴⁸ « *Dans la cité des chercheurs, les réseaux techniques restent encore rejetés dans les bas fonds de la connaissance* » (Offner JM. 2000, p 137).

⁴⁹ Pour un état de l'art sur ces questions, cf. Kaufmann & Barbey (2004) et Baronne (2008).

régionales, menée dans le cadre du travail collectif sur les politiques régionales de transport citées précédemment, des contributions de Michel Savy (2006) ou des travaux récents de Corinne Blanquart et Valentina Carbone (2009) sur la logistique durable qui incluent une partie sur les politiques territoriales.

Cette évocation de la littérature peut être résumée ainsi : intérêt limité des sciences sociales pour les politiques de transport, contribution de certaines disciplines sur les questions de transport urbain et plus secondairement sur les politiques régionales, étude des transports collectifs et quasi-absence de prise en compte des politiques publiques du transport de marchandises. Et ce recensement concerne le thème des politiques de transport en général sans qu'il y soit spécifiquement question de décentralisation. Au total, les travaux sur la décentralisation du transport de marchandises sont quasiment absents dans les sciences sociales.

Sortir du champ francophone ne semble pas contredire ce constat. De nombreux travaux portent sur les politiques ferroviaires et routières de transport collectif (Dudley & Richardson, 2000) ou sur les politiques urbaines (Parkhurst & Richardson, 2002), mais là encore la question du transport de marchandises est absente. Les références signalées dans la partie 1 sur l'évolution des réseaux fonctionnels témoignent d'une richesse des travaux sur les réseaux de transport intermodaux, sur les grandes interfaces portuaires, sur les principaux opérateurs du transport, acteurs majeurs de la mondialisation, mais peu (voire aucune) de ces références étudient la mise en place et l'organisation des politiques de transport par différents échelons institutionnels. Les références signalées dans la partie 2 sur les questions de gouvernance montrent la variété des travaux disciplinaires analysant la recomposition des modes d'organisation dans le transport, mais peu s'intéressent à la question de cette gouvernance dans la décentralisation.

Ces références non francophones permettent cependant d'introduire une notion complémentaire, celle de la dévolution. La notion anglophone de dévolution est ainsi appliquée à différentes modifications de l'industrie des transports, qu'il s'agisse des questions ferroviaire, aéroportuaire (Dion & al, 1993) ou portuaire (Brooks, 2007). Appliquée au transport, elle permet de rendre compte d'un processus plus varié que la simple décentralisation. Pour reprendre une définition souvent citée, la dévolution peut être définie comme « *the transfer of functions or responsibility for the delivery of*

programms and services from the federal government to another entity, which may be another order of government or a non-governmental organization, community group, client association, business or industry » (Rodal & Mulder, 1993, p 29). Et la définition peut s'appliquer à des États non fédéraux connaissant le même principe de retrait du niveau central au profit d'entités publiques ou privées variées pour l'exécution d'un programme, d'une politique ou d'un service. Si la dévolution prend souvent la forme d'une décentralisation, c'est-à-dire du transfert de public à public autrement dit de l'État central (ou fédéral) à des échelons institutionnels variés, il reste que dans certains cas, la dévolution engage un jeu d'acteur non strictement limité à la sphère publique impliquant un jeu privé-public composant une nouvelle ingénierie spatiale. Dans cette acceptation, la décentralisation est une forme parmi d'autres de dévolution.

3.2 Dévolution et décentralisation portuaires (approche comparative): une géographie des petits ports

Une géographie des petits ports (une double reformulation) : précision méthodologique

Le rapide état de l'art réalisé sur la territorialisation et sur la décentralisation confirme donc l'intérêt d'une analyse des territoires de l'action publique qui peut être abordée autour de logiques sectorielles spécifiques. Les travaux qui vont maintenant être présentés sur la question de la décentralisation portuaire peuvent alors contribuer à ce débat territorial/sectoriel. Il s'agit de tenter de répondre à une problématique en apparence assez simple : « quels ports, pour quelles fonctions portuaires, pour quels projets et pour quels territoires dans un contexte de modification de l'architecture institutionnelle encadrant les systèmes de transport ? ». Cette problématique revient finalement à proposer ce que l'on pourrait appeler une géographie de petits ports impliquant certaines précisions méthodologiques.

Le terme « petit port » n'a ici rien de péjoratif et ne se définit pas non plus par rapport à une grille statistique fixant des catégories portuaires. Il est pertinent pour désigner des ports qui ne correspondent pas aux grands modèles d'évolution repérés dans le chapitre précédent sur les nouvelles partitions public-privé, sur les nouveaux modes de gouvernance et sur l'internationalisation des secteurs de la manutention et des activités logistiques portuaires. Si dans la terminologie anglo-saxonne, le terme de « *small ports* » est régulièrement utilisé, il est absent de la littérature française portuaire qui lui préfère notamment le terme de ports secondaires. Quoi qu'il soit, en termes scientifiques, ces ports sont peu étudiés. La plupart des contributions des sciences sociales portent sur les grands ports mondiaux, sur les réseaux qui relient les pôles de la triade en sélectionnant quelques ports acceptant les logiques d'économie d'échelle et d'envergure qui commandent les besoins de la mondialisation en termes de transport. Cela a été évoqué dans la partie 1, la fascination pour ces grands ports et ces grands

opérateurs mondialisés est réelle notamment dans la géographie. Elle est légitime permettant d'appréhender un nœud majeur du croisement des échelles, du local au global, où se joue une partie de la mise en réseau du monde justifiant l'intérêt géographique pour cette interface spécifique de l'espace mondial. Mais dans le paradigme de la mondialisation, les petites « choses », ce que Perec appelait déjà « l'infra-ordinaire », ne sont plus guère questionnées (Perec, 1989), et il en va des ports comme des autres éléments des espaces contemporains. La réflexion qui suit s'attache alors, hors grands ports, hors conteneurs, hors interfaces mondiales, à questionner les territoires de ces petits ports assumant des fonctions de desserte d'arrière-pays limités.

Analysar ces territoires nécessite de prendre en compte une reformulation qui renvoie au couple territoire/secteur. La recomposition des relations entre acteurs et périmètres institutionnels, liée à la décentralisation, produit une modification des territoires institutionnels de ces ports encadrés par des autorités nouvelles porteuses de projets. Ces projets sont différents en fonction du périmètre d'action de ces autorités. Mais s'intéresser au port, implique également d'analyser une autre reformulation, celle des relations entre les acteurs institutionnels qui encadrent les ports et les acteurs de l'exploitation portuaire. C'est ce lien institutionnel/fonctionnel se développant à des échelles et sur des espaces variés qui constitue l'objet d'une géographie portuaire. En termes de matériaux, cette géographie est basée sur une analyse comparative entre France et Canada dont nous avons déjà expliqué le cadre de recherche. La décentralisation et la dévolution des ports en France et au Canada ont été analysées entre 2005 et 2008 dans une lecture collective associant des économistes et des géographes. Ces deux politiques présentent des manières de faire et de voir les ports sous des prismes territoriaux très différents offrant un terrain de réflexion vierge et proche des problématiques évoquées précédemment sur les questions de territorialisation de l'action publique. Ces deux « avenues » politiques pour reprendre une expression québécoise ont été appréhendées de façon analytique dans nos travaux collectifs et nous renvoyons alors à ces travaux⁵⁰ pour des informations complètes sur

⁵⁰ Sur ces travaux, nous renvoyons en particulier (cf. Bibliographie) à l'ouvrage collectif intitulé « *La décentralisation portuaire : réformes, acteurs, territoires* » (coordination Debie & Lavaud-Letilleul) ainsi qu'aux différents articles coécrits avec les membres du groupe de travail sur cette question : « *La décentralisation des ports en France : de la recomposition institutionnelle aux mutations fonctionnelles. L'exemple de Toulon* » (Debie & Lavaud-

les acteurs, les temporalités, les résultats, les projets... associés à ces deux types de transfert portuaire. Il s'agit ici de présenter seulement les grands traits de ces politiques pour appréhender la question des territoires de l'action publique.

3.2.1 Le projet territorial : la décentralisation des ports français (l'exemple des ports d'intérêt national)

Une décentralisation classique mais deux ruptures

La décentralisation portuaire en France s'inscrit dans les politiques classiques de transfert de compétences et de responsabilités du niveau central à des configurations variées de collectivités territoriales. Si elle s'appuie sur des pratiques et sur une rhétorique d'aménagement du territoire (subsidiarité, échelles pertinentes...) largement éprouvées, elle repose également sur des objectifs de rationalisation de l'ensemble de l'appareil portuaire français et se développe dans un contexte de dette publique impactant les actions étatiques. Entre réformes des grands ports autonomes devenus récemment Grands Ports Maritimes (2008) et décentralisation des ports de taille secondaire, l'architecture institutionnelle des ports français est transformée suivant des objectifs mixtes – plus ou moins affichés - de rationalité, de compétitivité portuaire et de subsidiarité.

Letilleul, 2009) ; “*Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments*” (Debie, Gouvernal, Slack, 2007) ; “*Le processus de décentralisation des ports d'intérêt national – l'exemple des ports bretons* » (Debie, Douet, Leveaux, Gambet, 2007). Le texte qui suit part d'une intervention faite au Festival International de Géographie intitulée « *Des ports maritimes pour quels territoires ? Un regard géographique sur la décentralisation portuaire* » (Debie, 2009) enrichie ensuite par nos travaux sur les questions du mythe de l'optimum dimensionnel et des échelles territoriales pertinentes. Ces travaux sont notamment développés en collaboration avec Emmanuel Gambet sur les questions de décentralisation dans les transports (« *Politiques publiques et régionalisation portuaire : la question de l'échelle territoriale pertinente* » (Debie & Gambet, 2008).

Dans une période de raréfaction des ressources budgétaires publiques, la politique nationale portuaire recentre ainsi son activité sur les principaux ports français qui demeurent sous responsabilité de l'Etat et transfère la responsabilité, la propriété, les charges et finalement l'aménagement des autres ports aux différentes collectivités territoriales. Ce que l'on a coutume d'appeler l'acte 2 de la décentralisation française, initié en 2004 par le gouvernement Raffarin et incluant la décentralisation des ports dits d'intérêt national, a engendré un changement de la politique nationale d'une façon sans doute plus marquée que les autres transferts sectoriels encadrés par cet acte (routes, fleuves, aéroports...).

Sans rentrer dans les détails développés dans d'autres travaux (Debie & al, 2010), il importe de signaler que deux phases précédentes de décentralisation avaient déjà été menées en France. La décentralisation de 1983, avec les lois n°83-8 du 7 janvier 1983 et 83-663 du 22 juillet 1983, organisait un *transfert de compétences* de l'Etat aux départements (ports de commerce et pêche) et aux municipalités (ports de plaisance). L'Etat *mettait le domaine portuaire à disposition* des départements et des communes. Dans ce transfert, 304 ports de commerce et de pêche et de commerce ont été transférés aux départements et 228 ports de plaisance aux communes. Si le chiffre apparaît important, il reste qu'il s'agit bien de petits ports représentant à peine 5 % du trafic total (en tonnage) de l'ensemble des ports français à cette date. La deuxième phase a permis le transfert de compétence de l'Etat à la Collectivité Territoriale de Corse des ports d'Ajaccio et de Bastia. Encadrée juridiquement par la loi du 22 janvier 2002, elle substitue la collectivité à l'Etat dans la responsabilité des concessions portuaires de ces deux ports. Et la convention de mise en œuvre du transfert de compétence signée le 13 février 2004 préfigure largement le troisième acte de la décentralisation portuaire développé dans le cadre de l'acte 2 de la décentralisation.

Ce troisième et dernier acte en date de la décentralisation portuaire française est défini par la loi du 13 août 2004 relative « *aux libertés et responsabilités locales* ». A côté des volets sociaux (logement, revenu minimum d'activité, d'insertion...) et d'aménagement (routes, aéroports, ports...) pris en compte, l'article 30 de cette loi prévoit « *le transfert aux collectivités territoriales et à leurs groupements de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports non autonomes relevant de l'État au plus tard le 1^{er} janvier 2007* ».) Ce transfert concerne donc les ports non décentralisés dans les

années 1980 et non autonomes, c'est-à-dire les 17 ports dits d'intérêt national⁵¹ qui représentent au moment du transfert 20 % du trafic de marchandises en tonnage et 80 % du trafic de passagers sur le plan national (source : Ministère de l'Équipement, 2005).

Une première rupture introduite par l'acte de 2004 de décentralisation tient dans le type de transfert annoncé. La loi annonce un transfert en « *pleine propriété et à titre gratuit* » du domaine portuaire, provoquant d'ailleurs une surprise réelle des services juridiques des collectivités potentiellement concernées à la publication de la loi. Ce n'est évidemment pas le titre gratuit qui surprend- la décentralisation française reposant sur un transfert de compétences ou de responsabilités avec compensation financière de l'Etat encadrée dans les Dotations Globales de Décentralisation (DGD) - mais bien le transfert en « *pleine propriété* ». D'une mise à disposition (1983) à la pleine propriété (2004) c'est ainsi l'intégrité du domaine portuaire maritime qui est partiellement modifiée.

La deuxième rupture notable repose sur le transfert proprement dit. Selon les termes de la loi, « *toutes collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales* » avaient jusqu'au 1^{er} janvier 2006 pour demander d'exercer les compétences prévues pour chacun des ports « *situés dans son ressort géographique pour la totalité ou pour une partie du port, individualisable, d'un seul tenant et sans enclave* ». La loi introduit alors une forme tacite de compétition entre collectivités en impliquant une possibilité de candidatures multiples entre les niveaux politiques concernés (Région, Département, Intercommunalité, Commune) avec arbitrage éventuel de l'État. La rupture est ici totale et introduit évidemment une modification de la pensée territoriale évidente : la logique de blocs de compétence qui régit la plupart des actes de décentralisation est supprimée au profit d'une candidature sur projets et d'une concurrence entre ces projets.

⁵¹ Calais, Boulogne sur Mer, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, Port la Nouvelle, Bayonne, Sète, Toulon, Nice ainsi que la partie pêche du port de la Rochelle, sachant que le port de commerce de La Rochelle-La Palice, devenu Port Autonome par le décret du 20 décembre 2004 puis « Grand Port Maritime », a été soustrait de cette vague de transfert aux collectivités territoriales, et ce malgré des caractéristiques de trafics proches des autres PIN. Le transfert concerne également le port de Larivot en Guyane.

Étudier les conflits politiques qui ont caractérisés cette période de transfert constitue un sujet politique et sociologique hors de portée. En réalisant ces études en temps réel (2005-2008), les chercheurs impliqués dans l'analyse de la décentralisation des ports d'intérêt national ont évidemment entendu beaucoup, constaté les amendements législatifs, les arbitrages des préfets, les candidatures surprenantes, les tensions entre collectivités, et les tensions entre collectivités et État. Qu'en retirer pour une analyse géographique des territoires de l'action publique ? Des choses contradictoires pour dire vrai. L'intérêt d'une mise en concurrence sur candidatures à projet sur un délai très court ne permettant pas la maturation des projets apparaît pour le moins flou et n'a fait qu'accréditer pour de nombreux acteurs la thèse d'un État se déchargeant d'une charge plus que d'une compétence sans vraiment l'évaluer. Et c'est bien le délai court (13 août 2004 loi / 1^{er} Janvier 2006 candidatures / 1^{er} janvier 2007 transfert effectif des ports) qui a évidemment accentué les crispations en ne permettant ni la mise en place de projets de reprise véritablement évalués, ni le temps éventuel de la négociation entre collectivités. Cela sera développé ultérieurement, mais en termes de politiques territoriales, les solutions éventuelles de coopération permises par la loi (syndicats mixtes, négociations des périmètres, redécoupage portuaire) ont évidemment été contraintes par la rapidité du transfert.

Le résultat de cette phase de décentralisation présente cependant des configurations variées. La configuration la plus classique - du moins la plus proche des termes initiaux de la loi - est celle d'une reprise portuaire par les collectivités territoriales régionales (Bretagne, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais). La deuxième configuration est celle d'une reprise des ports par les départements. Les ports de commerce de Nice (Alpes-Maritimes) et de Toulon (Var) héritent d'une tutelle concédante départementale suite à une période mouvementée et conflictuelle. La troisième configuration repose sur la mise en place de syndicats mixtes suite à des phases de négociations concertées associant une région et deux départements (Basse-Normandie) et un montage plus complexe pour le port de Dieppe héritant d'une tutelle concédante mixte associant la région, le département, la communauté d'agglomération et la ville. Ces trois configurations d'autorité portuaire succédant à l'État, caractérisent donc la modification du jeu portuaire. Elle annonce une diversité accrue des acteurs

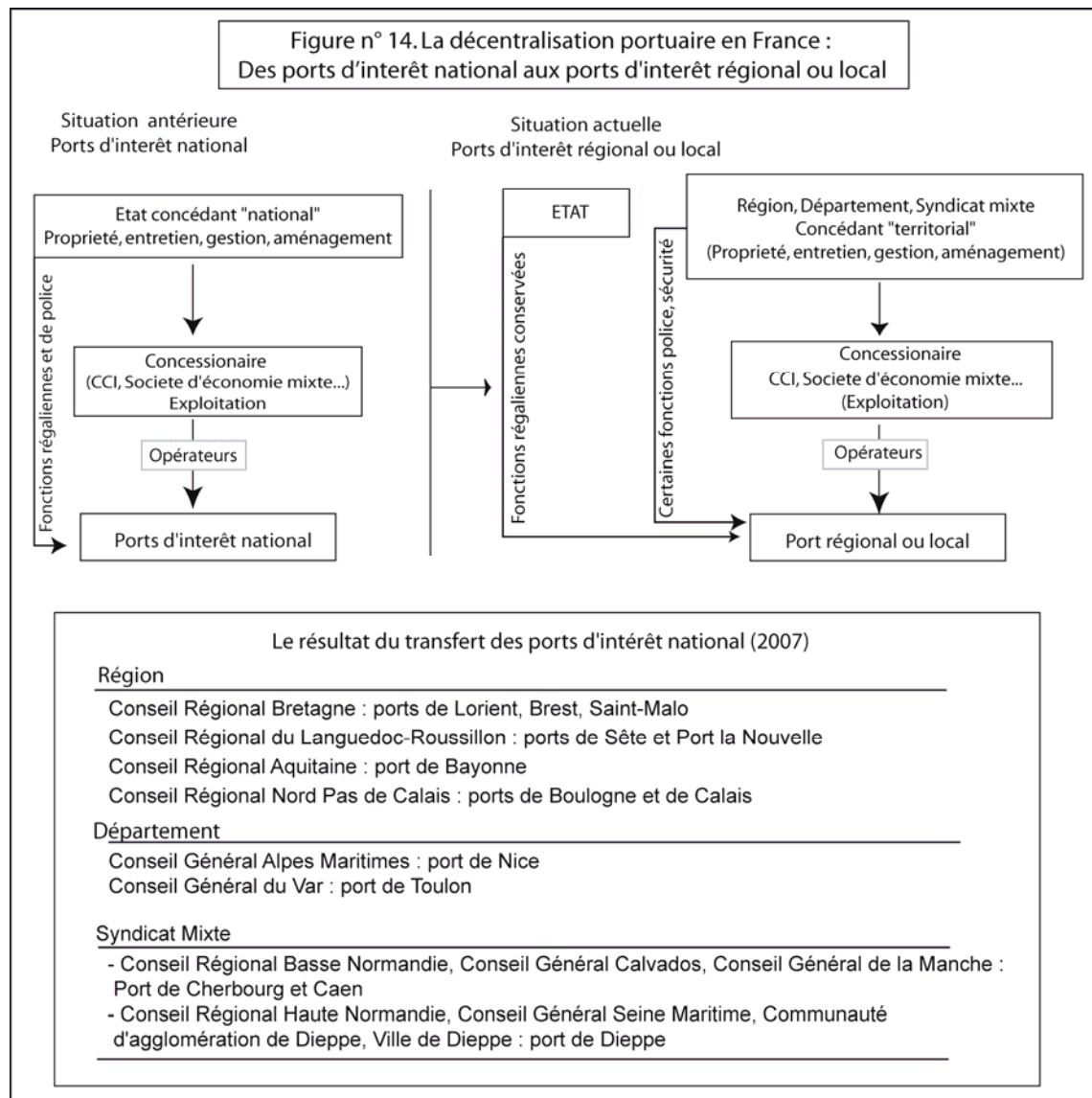
institutionnels et de leurs territoires pour une fonction d'autorité portuaire qui au bout du compte rencontre l'ensemble des échelons institutionnels français.

Entre institutionnel et fonctionnel, les nouveaux schémas portuaires : de deux à trois têtes

Recomposition institutionnelle donc, il reste que cette décentralisation en modifiant la fonction d'autorité portuaire implique une partition nouvelle entre les fonctions classiques de la gestion d'un port. Ce type de port est basé sur une distinction entre les fonctions de concédant, de concessionnaire et de régulateur. La politique de transfert ne concerne que la fonction de concédant portuaire impliquant les charges de définition de la stratégie du développement, de la gestion du domaine (en pleine propriété donc), de la maîtrise d'ouvrage, de la détermination des régimes d'exploitation du port et d'une partie limitée des fonctions de police. Et la fonction de concédant reste conditionnée au respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur introduisant ici la question du régulateur. La décentralisation en France ne donne pas de pouvoirs législatifs aux collectivités territoriales. Dans le champ spécifiquement portuaire, outre le code l'environnement et le code du travail comme cadres législatifs encadrant les marges d'action du nouveau concédant, cela se traduit par une partition complexe entre les différentes charges de police et de sécurité⁵². Le nouveau système acte ainsi le passage d'un modèle où le niveau étatique assumait la double fonction de régulateur et de concédant à un système de fonctions partagées avec des collectivités territoriales devenues nouvelles autorités portuaires.

⁵² Les missions de sécurité correspondant aux missions régaliennes de protection du territoire sont ainsi non transférées (police du plan d'eau, des matières dangereuses, sureté, police de l'environnement) et relèvent d'officiers de ports sous tutelle du préfet. L'Etat reste alors ce qu'il est convenu d'appeler l'Autorité Investie du Pouvoir de Police Portuaire. Les missions de police courante de l'exploitation et du domaine (attribution des postes à quai, occupation des terres pleins) sont quant à elles transférées au nouveau concédant, exercées par les mêmes officiers de ports mais pour ces fonctions sous tutelle de la nouvelle autorité concédante.

Cette fonction d'autorité implique alors une gestion de la relation avec les concessionnaires exploitant les ports dans le cadre de concession d'outillage public de durée variable. Il appartient donc aux nouvelles collectivités sélectionnées de gérer leurs relations avec les concessionnaires en place du moins jusqu'au terme des contrats de délégation de services publics existants. Au moment du transfert, la quasi-totalité des concessions étaient détenues par des Chambres de Commerce et d'Industrie introduisant une problématique juridique intéressante dans le lien contractuel entre des collectivités territoriales (autorités portuaires) et leurs concessionnaires qui juridiquement relèvent d'un statut d'Établissement Public National. La question de l'ouverture à la concurrence des concessions portuaires au terme des contrats existants, conformément au droit communautaire, introduit alors la possibilité d'introduction privée dans cette fonction de concessionnaire qui là encore peut potentiellement introduire une recomposition du jeu d'acteurs. Il reste que les premiers renouvellements des concessions arrivées à terme en 2008 et 2009 semblent indiquer une reconduction des Chambres de Commerce avec un renforcement des conditions contractuelles plus qu'une ouverture à la concurrence et une introduction privée généralisée. L'exemple mixte privé-public de la concession portuaire de Cherbourg montre cependant des solutions mixtes qui pourraient évidemment faire école.



Cette brève évocation des trois fonctions signale un passage d'un modèle à deux têtes mais à tonalité étatique à un modèle introduisant une double reformulation des relations institutionnelles et des relations entre acteurs institutionnels et fonctionnels se développant dans un cadre régulateur national et communautaire. La déclinaison spatiale de cette reformulation est alors complexe : des périmètres de concessions portuaires sous responsabilité des collectivités et déléguées à des concessionnaires eux-mêmes localisés mais sous contrôle administratif de l'État, composant un domaine portuaire appartenant en pleine propriété à des collectivités, s'inscrivant dans des périmètres institutionnels de ces mêmes collectivités organisant sur leurs territoires différentes compétences d'aménagement, rencontrant des politiques nationales et européennes transversales aux territoires. La géographie de ces ports décentralisés apparaît, du point de vue de l'action publique, singulièrement chargée.

Projet(s) et territoires portuaires ?

Ces périmètres et ces acteurs institutionnels impliqués dans le jeu portuaire renvoient à des schémas et des projets territoriaux différents qui s'inscrivent et parfois s'opposent dans l'exercice de planification et de développement de l'action publique. Dit autrement, les Régions, les Départements, les Communautés d'Agglomération, le niveau urbain, se traduisent par des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement des Territoires (SRADT) et de leurs déclinaisons en Schémas Régionaux d'Infrastructure et de Transport (SRIT), par des schémas départementaux notamment routiers qui peuvent influencer la desserte portuaire ainsi que par des Schémas de Cohérence Territoriale à l'échelle intercommunale (SCOT) et des Plans de Déplacement Urbains (PDU) qui conditionnent largement les termes de la relation entre ville et port. Et ces différents schémas rencontrent également des politiques publiques nationales en particulier de transport qui contraignent fortement voire empêchent le développement de certains projets de territoire.

Les imbrications de ces objectifs, de ces périmètres, de ces schémas et de ces compétences seront abordés dans la partie suivante dans un objectif d'appréhension multimodale de la géographie publique des transports. Mais il importe néanmoins de signaler que ce croisement de politiques publiques portuaires est évidemment généralisé sur l'ensemble des régions portuaires françaises. La cartographie portuaire française du point de vue du statut institutionnel en témoigne. La région Bretagne caractérisée par la coexistence de ports régionaux (Lorient, Brest, Saint- Malo) et départementaux (Saint Brieux, Roscoff, Concarneau...) nombreux, la région Nord pas de Calais et ses deux ports régionaux (Boulogne et Calais) à proximité d'un Grand Port Maritime sous tutelle de l'État (Dunkerque), la Région Provence Alpes Côte-d'Azur marquée par la présence de ports nouvellement départementaux (Nice, Toulon) à proximité d'un Grand Port Maritime (Marseille) sont autant d'exemples résumant cette problématique de projets de territoire à articuler. D'autant plus que dans plusieurs régions, et pour paraphraser Alain Merckelbagh (2009), l'approche administrative (de court terme) a parfois supplanté l'intérêt stratégique portuaire (de long terme)⁵³. Il est évident que la mise en place d'une

⁵³ Alain Merckelbagh (2009) prend l'exemple de la Région Nord-Pas-de Calais, où la décentralisation administrative des ports d'intérêt national n'a guère pris en compte les

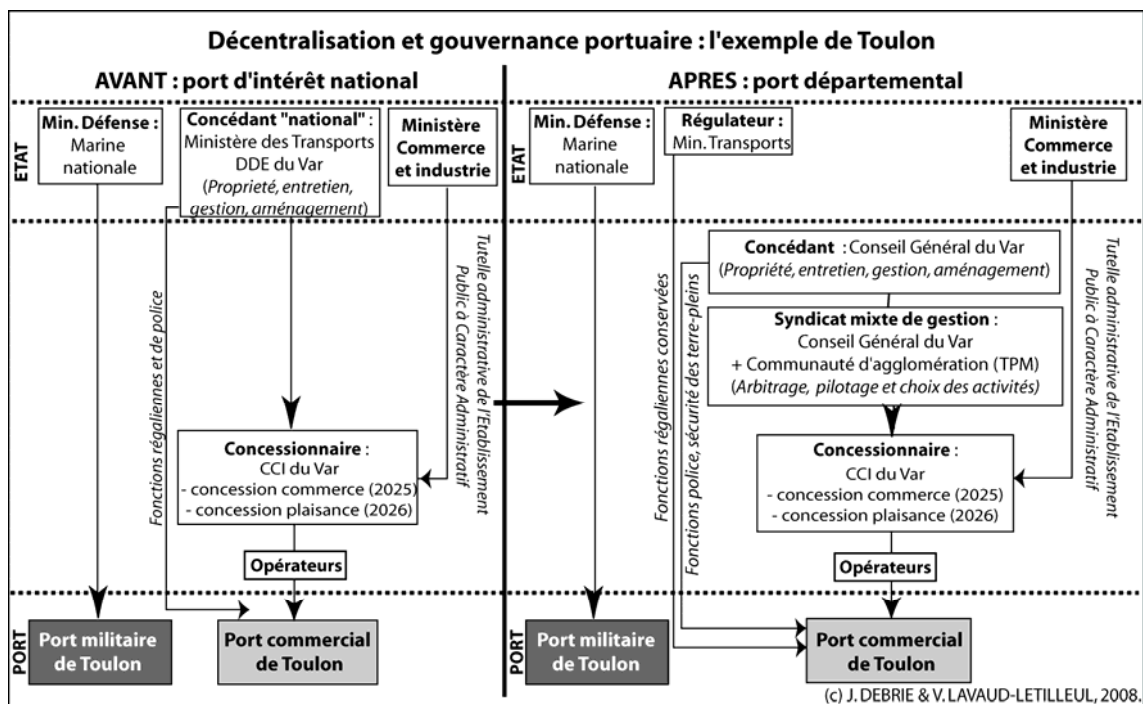
politique régionale portuaire ne peut guère faire l'impasse sur les politiques nationales encadrant les Grands Ports Maritimes, pas plus qu'elle ne peut ignorer les projets parfois conséquents et souvent concurrents des ports départementaux.

Et cette trame territoriale se complexifie parfois un peu plus dans le cas des ports marqués par la présence d'activités militaires imposant un découpage portuaire complexe des fonctions commerciales et des fonctions militaires. Le port de Toulon en constitue évidemment l'exemple le plus parfait. L'encart n°8 résume cette physionomie d'ensemble dont le terme de «millefeuille institutionnel » (Debie & Lavaud-Letilleul, 2009) illustre le mieux cette complexité si l'on n'oublie pas qu'associés à ces feuilles institutionnelles se déploient des visions, des projets à l'intérieur des périmètres d'action. Le millefeuille toulonnais résume donc cette équation territoriale posée par la décentralisation : des acteurs (département, agglomération, armée, service de l'État transport, CCI), des fonctions (Marine, plaisance, commerce) et des projets qui tendent à valoriser telle ou telle fonction portuaire dans le cadre d'un syndicat mixte de gestion qui associe les intérêts départementaux et intercommunaux encadrés par les contraintes non négociables de la marine française.

synergies existantes entre les deux ports décentralisés de Calais et Boulogne et le Grand Port Maritime de Dunkerque alors que des rapprochements interportuaires étaient en voie de consolidation retardant ces dialogues entre les autorités et les exploitants des ports concernés.

Encart n °8. Le millefeuille institutionnel : l'exemple du port de Toulon

La nouvelle configuration du port de Toulon, suite à la décentralisation des ports d'intérêt national, résume une modification des relations institutionnelles impliquant des évolutions fonctionnelles marquées. Suite à une opposition entre les candidatures régionale et départementale et à l'arbitrage du préfet en faveur du département dans une logique à tonalité politique plus qu'économique, la partie civile du port de Toulon est transférée en pleine propriété au Conseil Général du Var, associé à la Communauté d'Agglomération « Toulon Provence Méditerranée » dans le cadre d'un syndicat mixte de gestion. Après une rénégociation du Domaine Portuaire Maritime demandée par la Marine française, les deux concessions portuaires – plaisance et commerce – sont donc transférées au Conseil Général. Elles sont exploitées par la Chambre de Commerce et d'Industrie du Var. Les projets de développement portés par le Syndicat Mixte de Gestion en articulation avec le contrat de baie de l'intercommunalité, laissent apparaître une forme de tournant récréatif, entendu ici comme une valorisation de l'économie résidentielle et touristique au détriment d'une économie productive. Ils posent alors la question des équilibres à maintenir entre la partie régaliennne du port (militaire), la fonction commerciale portuaire (rouliers, ferries, industrie) et l'orientation ludo-récréative voulue. La question de la cohabitation entre l'unique porte-avion nucléaire français basé à Toulon et les petits dériveurs des touristes du dimanche résume en quelque sorte la problématique.



Source : Debrie, Lavaud-Lettilleul (2009) « La décentralisation des ports en France : de la recomposition institutionnelle aux mutations des fonctions portuaires ».

3.2.2 La valeur de marché : une approche de la dévolution des ports canadiens

L'exemple de la décentralisation des ports français propose un premier aperçu de cette relation entre action publique, territoires et secteur. La simple analyse opérée (acteurs, périmètres, fonctions) démontre déjà une complexité qu'il s'agira d'approfondir plus en avant. Il reste que dans ce mouvement de territorialisation de l'action publique, le cas français est... très français reposant alors sur les antennes classiques d'une pratique de décentralisation dont la pertinence est décidée à priori (blocs de compétences) ou à postériori (candidatures sur projets) mais reposant sur l'idée de compétence territoriale. Il apparaît important de comparer cette orientation à d'autres pratiques de retrait du niveau central obéissant à des manières de faire différentes. L'exemple canadien en offre un exemple heuristique.

La dévolution des ports canadiens : une négociation financière

Il est utile de rappeler qu'à la différence de la politique portuaire française réalisée de façon segmentée par types de ports et par phases juridiques successives, la politique canadienne portuaire a modifié dans une même loi l'ensemble des statuts portuaires (cf. partie 2). Elle repose sur une nouvelle partition des ports fédéraux en trois catégories opérationnelles : les ports aux trafics diversifiés et financièrement autonomes admissibles au statut d'Administration Portuaire Canadienne (APC) ; les ports désignés comme régionaux et locaux qui doivent être cédés à des intérêts locaux et régionaux ; et les ports définis comme « ports éloignés » (*remote ports*) qui représentent le seul moyen d'accès à certaines localités, pouvant rester sous contrôle fédéral. La modification des APC a été analysée précédemment proposant un modèle de commercialisation originale apte à combiner le maintien d'un statut public fédéral pour des ports identifiés comme stratégiques et l'objectif de réduction des dépenses de l'État. Ce dernier objectif implique également la cession ou le déclassement annoncé de 549 petits ports dans un transfert dont la philosophie reste financière qui peut alors éclairer une autre forme de dévolution.

Sans rentrer dans les détails de cette politique, il importe de signaler les traits saillants de cette modification de l'architecture publique portuaire. Le programme de transfert a été initialement planifié pour une durée de 6 ans et prolongé de 1 puis 3 ans dans le cadre des négociations avec les parties régionales et locales intéressées. Ce programme reste ouvert jusqu'en 2012 pour régler le problème des ports non cédés. Suite au recensement des sites portuaires, des profils portuaires - comprenant les caractéristiques physiques, les volumes et les performances portuaires – ont été établis pour permettre la négociation et l'acquisition des ports. Les possibilités d'acquisition reposaient sur une hiérarchie fixée par la loi maritime. Les ports d'intérêt régional ou local devaient d'abord être offerts à d'autres ministères du gouvernement fédéral (Industrie, Pêche..) ensuite aux Provinces, et enfin aux municipalités et aux intérêts privés. Élément important dans un questionnement territorial, on notera avec intérêt que cette hiérarchie est un amendement à la législation fédérale qui stipulait initialement et conformément à la réglementation générale sur le dessaisissement des propriétés fédérales que les ports devaient être offerts aux municipalités avant d'être offerts aux opérateurs privés. Le Ministère des Transports a obtenu une exemption de cette règle pour offrir les ports à des intérêts privés en même temps qu'aux municipalités permettant ainsi la recherche de solution mixte.

Différents éléments sont donc repérables dans ce transfert à étapes fixées. La temporalité longue du programme de transfert renvoie à une évaluation portuaire nécessaire à la négociation avec les repreneurs potentiels. La réalisation des profils portuaires, complétée par des expertises indépendantes, a précédé les négociations avec les représentants fédéraux réalisées sur la base d'une lettre d'intention des repreneurs qui devaient se constituer en entité légale (société à but lucratif ou société à but non lucratif). Les négociations, protégées par un accord de non divulgation de l'information, ont ensuite établi les conditions du transfert. Pour la négociation, un fonds fédéral de dessaisissement portuaire de 125 millions de dollars initialement planifié puis augmenté à 175 millions de dollars, a été engagé complété par un budget de 40 millions de dollars visant à couvrir le coût des études requises pour effectuer le transfert. C'est donc l'absence de modèle normatif de cession qui ressort de cette politique. Chaque cession de port est différente reposant sur des arbitrages variés entre les repreneurs et l'Etat fédéral. Cette politique du cas par cas est basée sur une latitude assez forte des représentants de l'Etat notamment sur les négociations financières.

Car c'est la deuxième caractéristique à signaler, à chaque port est associée une valeur de marché, négociée par les repreneurs. Et cette valeur peut être positive (les repreneurs paient pour acheter le port) ou négative (une aide financière fédérale pour reprendre les ports) en fonction de l'état du port, des infrastructures, des frais de décontamination éventuelle... En termes d'arbitrage, c'est donc une valeur de marché qui est utilisée puis combinée à des estimations de coûts d'investissements que le niveau fédéral aurait dû effectuer sur une période de 25 années⁵⁴. Suite à l'entente sur les montages financiers, le repreneur devient propriétaire du port en contrôle l'utilisation, établit ses propres barèmes tarifaires et détermine les niveaux de service et d'entretien adaptés aux besoins locaux. Le niveau fédéral détermine la période durant laquelle le nouveau propriétaire doit maintenir l'exploitation des infrastructures en tant que port public, période variable largement fonction des montants transférés ou non au nouveau repreneur. On ajoutera que si pour certains ports ne nécessitant pas d'investissements ou de mises aux normes et disposant d'infrastructures correctes, la valeur de marché était positive, il reste que la majorité des transferts ont été accompagnés d'un transfert financier de l'État fédéral correspondant à une valeur de marché généralement rendue négative par le coût évalué de dépollution des sites transférés. Dans une politique à tonalité financière, la donnée environnementale constituait donc un item important de l'évaluation.

Les nouveaux schémas portuaires : des dispositifs variés

Au 31 mai 2008, 472 des 549 sites portuaires placés sous la responsabilité du programme de cession portuaire ont été cédés, démolis, fermés ou ont perdu leur

⁵⁴ Six méthodes ont été utilisées pour déterminer la valeur de marché (au moins trois d'entre elles devaient être utilisées pour chaque port) : méthode de comparaison directe (comparaisons effectuées avec des ventes de sites similaires), méthode d'allocation (rapport entre la valeur du sol et celle des investissements nécessaires), méthode d'extraction (calcul du revenu produit par le site), méthode de subdivision (estimation de la valeur du site en supposant que le terrain peut être subdivisé en lots destinés à être vendus), méthode de capitalisation de la rente foncière (utilisée lorsque la rente foncière est connue) et modèle résiduel d'évaluation des sols (modèle permettant d'estimer la valeur résiduelle d'un revenu provenant d'un terrain sujet à des améliorations réelles ou à d'hypothétiques nouvelles installations). Source Transports Canada – 2005.

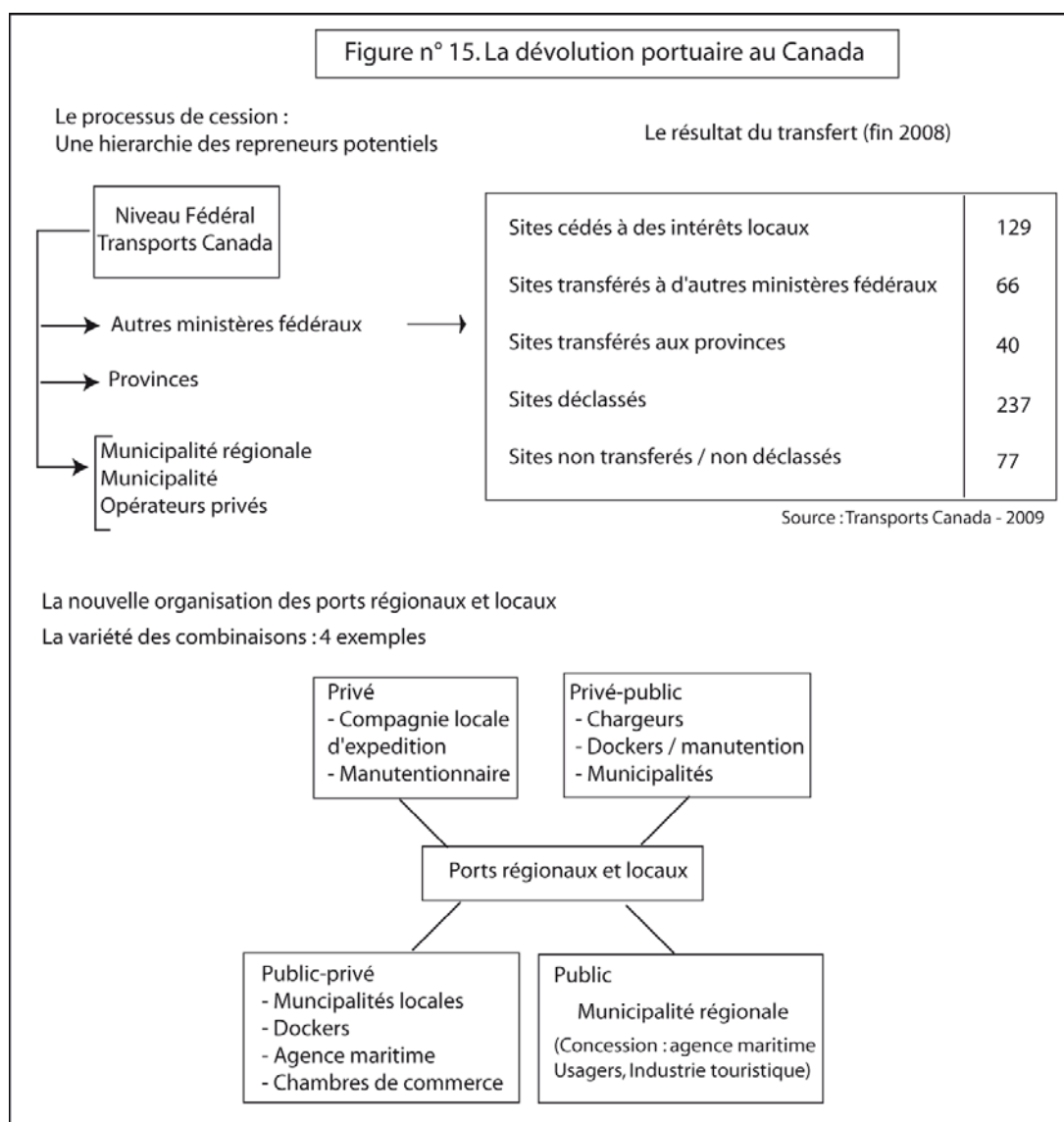
caractère public. Si conformément à l'objectif de dévolution un nombre important de sites portuaires ont été transférés à des intérêts locaux et régionaux (129 sites) et à des provinces (40 sites), 237 sites ont été déclassés imposant souvent une sécurisation (voire une destruction) des sites avant réaffectation pour des usages en général urbain et récréatif (belvédères, lieux de promenade...). La cession est du point de vue quantitatif d'abord un déclassement. Sans répondre à des objectifs de dévolution mais rentrant dans une logique de rationalisation du seul ministère fédéral des transports, on ajoutera que 66 sites ont été transférés à d'autres ministères fédéraux (pêche, industrie).

Dans ce transfert, qui reste ouvert pour assumer le traitement des 77 sites restants, ce sont surtout les différenciations générales et en particulier la position singulière du Québec qui sont à signaler. Au sein des provinces atlantiques du Canada, 86 % des ports étaient déjà cédés en 2001. Dans les autres régions, le transfert est plus lent mais en 2006 plus de 80 % des ports des autres régions étaient cédés, le Québec demeurant l'exception avec seulement 55% des ports cédés témoignant d'un ensemble de problèmes relatifs aux objections provinciales portant sur la juridiction des lits d'eau⁵⁵, sur la rétrocession des terrains portuaires, sur le montant des transferts ou encore sur le problème de calcul du risque environnemental (cf. encart n°9). Et cette question des lits d'eau, d'apparence juridique, se traduit par des conflits territoriaux expliquant la plupart des blocages actuels dans le transfert.

Pour les sites transférés, le résultat de la dévolution repose sur une variété des nouvelles autorités portuaires correspondant à la mixité potentielle autorisée par la loi. Et cette variété est peu comparable à la décentralisation des ports français reposant sur trois modèles possibles de décentralisation de 17 ports. L'organisation portuaire des ports dévolus au Canada aboutit donc à des combinaisons multiples comprenant les

⁵⁵ Le lit d'eau (ou lot d'eau au Québec) est le fond du terrain portuaire (sur la partie terrestre comme sur la partie nautique), c'est-à-dire le terrain qui préexistait avant la construction du port. Dans la plupart des cas, ces lits appartiennent aux provinces qui avaient donné un droit d'usage au fédéral pour construire les ports. A l'échelle du Canada, le niveau fédéral ne possède que 41 lits portuaires. On ajoutera que quelques lits d'eau appartiennent également aux premières nations (Indiens, Inuits, Métis) voire à des personnes privées et ont donc introduit un travail juridique complexe pour les déclassements, justifiant des retards importants dans la cession.

provinces, les municipalités régionales, les municipalités et les opérateurs privés. Les quatre exemples présentés (cf. figure n°15) ne résument pas la variété des modèles possibles mais correspondent à des situations diverses observées dans les provinces maritimes du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse. Ils rendent compte de combinaisons associant des chargeurs, des municipalités et des opérateurs portuaires (manutention), des ports gérés par un seul opérateur privé de transport (manutention, stockage, expédition) et des combinaisons plus variées associant l'ensemble des parties concernées par la présence d'un port (municipalité régionale, agence maritime, usagers, industrie touristique...). Dans une géographie des petits ports, ils témoignent ainsi de la variété des échelles institutionnelles impliquées (locale, régionale, inter-municipale) et des acteurs représentés (public, parapublic, privé) proposant une gamme variée de configurations géographiques.



Les espaces publics de l'action portuaire : l'exemple du Québec

Si la cession portuaire canadienne est basée sur des objectifs affichés à tonalité financière, le résultat de ce transfert aboutit évidemment au même titre que la décentralisation française à une multiplication des niveaux publics présents dans l'encadrement des ports. Ports fédéraux (APC, ports éloignés, ports non transférés), ports provinciaux, ports locaux, renvoient donc à un croisement d'action publique qui mérite d'être clarifié. Au Canada, la juridiction maritime et fluvio-maritime est de compétence fédérale et les cessions ne modifient pas cette donne juridique. Cette compétence, du point de vue réglementaire, repose sur quatre lois fédérales qui encadrent l'ensemble des activités maritimes (loi maritime du Canada, loi sur la marine marchande, loi sur la sûreté du transport maritime, loi sur le pilotage). Elle implique ensuite un certain nombre de compétences fédérales fonctionnelles. Le pilotage maritime (4 administrations régionales), les gardes côtières assumant les tâches de navigation, de déglacage, de contrôle environnemental, de sauvetage et sécurité, sont de statut fédéral tout comme la gestion de la voie maritime du Saint-Laurent assumée par une corporation de statut fédéral. On notera que ces différents champs d'activités ont été impactés par la philosophie du déficit zéro des années 1990 imposant ainsi une forme d'équilibre financier à ces organismes fédéraux qui doivent alors répercuter leurs coûts sur les usagers. Cette donnée est actuellement largement débattue dans les instances politiques canadiennes dans un contexte de compétitivité des corridors canadiens en concurrence directe avec les corridors États-Unis. On doit ajouter à ces compétences fédérales l'encadrement déjà signalé des Administrations Portuaires Canadiennes et des ports éloignés.

Les provinces n'ont donc pas de juridiction maritime mais développent des politiques provinciales impactant directement l'organisation portuaire. L'exemple déjà évoqué de la province du Québec en donne un exemple éclairant. Les politiques dites environnementales incluent un programme d'aide modale qui vise à développer les transports maritimes (et ferroviaires). Le gouvernement provincial accorde des subventions (pouvant aller jusqu'à 50% des dépenses) sur des projets qui peuvent soit relever de l'infrastructure (centre de transbordement), de projets pilotes (essai de transport maritime sur courte distance, innovation technologique), soit relever d'études

de marché pour des filières maritimes ainsi que d'activités de communication et de valorisation du support maritime (participation à des salons, diffusion de documents)⁵⁶. En complément de cette politique intermodale directement liée à la compétence juridique des provinces sur les réseaux de transport terrestre, un certain nombre d'actions complète le volet portuaire des politiques provinciales. Outre l'aide (marginale) à l'industrie navale, c'est surtout la révision de la fiscalité municipale (décidée au Canada par le niveau provincial) qui est considérée comme la politique maritime la plus significative de gouvernement provincial permettant d'exclure de l'évaluation foncière (et donc de la taxation municipale) les quais et les équipements des ports publics. On ajoutera à cette action publique provinciale, la compétence sur les traversiers et les discussions en cours évoquées dans le chapitre 2 sur la mise en place du projet de porte stratégique Québec-Ontario qui associent les deux provinces et le niveau fédéral.

En termes d'action publique, la caractéristique de cette double action fédérale/provinciale renvoie à des relations contradictoires alternant des conflits et des ententes. Les conflits ont été nombreux lors de la politique de la dévolution. La mobilisation de cette arme juridique que constitue la propriété des lits d'eau a ainsi permis au niveau provincial de bloquer un transfert portuaire pourtant quasiment achevé dans les autres provinces obligeant ainsi le niveau fédéral à garder une compétence sur des espaces portuaires qu'il ne voulait pourtant plus assumer. Mais de nombreuses ententes permettant de proposer une action intégrée maritime associant le fédéral, le provincial et les autres parties prenantes du jeu portuaire ont également été menées. Ces ententes sont menées depuis 1989 dans le cadre d'un « plan d'action Saint-Laurent ». Elles associent plusieurs ministères fédéraux et provinciaux (Transport, écologie, industrie) structurant un objet de développement et de navigation durables du Saint Laurent. Dans ce cadre, la mise en place de comités consultatifs regroupant les membres des différents secteurs d'activités, la définition des zones d'intervention prioritaire, la

⁵⁶ Les Administrations Portuaires Canadiennes (statut fédéral) sont admissibles aux programmes d'aide financière de la Province. Par ailleurs les sociétés de manutention qui opèrent dans les APC ont également largement profité des programmes de la province. Ces aides témoignent donc d'une relation entre actions fédérale et provinciale même si de l'avis même de différents représentants provinciaux, les APC s'apparentent à « des extra-territorialités fédérales en territoire provincial ».

mise en place des plans d'action et d'objectifs de gestion intégrée et partagée du Saint-Laurent témoignent d'une recherche de gouvernance associant l'ensemble des acteurs du système fluviomaritime et portuaire. Dans le domaine précis du transport, la mise en place d'un comité de concertation navigation, d'un forum de concertation maritime ou d'une commission des grands lacs (Systèmes Saint-Laurent – Grands Lacs) témoignent de la création d'arènes où se joue la rencontre entre les acteurs publics et les industries portuaires-maritimes. Sans reposer sur des pratiques d'aménagement et de planification similaires à l'exemple français, la géographie institutionnelle, complexifiée par la dévolution, implique des croisements de l'action publique variés autour des espaces portuaires.

Encart n ° 9. Une cession non achevée : l'exemple du Québec

Les résultats d'une cession quasi achevée dans les différentes provinces canadiennes témoignent donc d'une singularité québécoise. Le transfert a porté sur peu de ports au Québec, province qui regroupe alors une partie importante des échecs de cession portuaire. Au niveau provincial, seulement 10 terminaux de traversier (passagers) ont été repris par le Ministère Québécois des Transports. Au niveau local, deux terminaux de traversier (Escoumin et Trois Pistoles) ont été repris par une régie intercommunale associant les deux municipalités concernées. Un port (Havre Saint Pierre) a été repris par une corporation à but non lucratif associant la municipalité et des représentants du secteur commerce. On ajoutera qu'au tout début de la politique de cession, quelques sites (7) qui ne faisaient pas vraiment d'activités portuaires, ont été sécurisés et transférés à des organismes locaux. Mais pour le reste, 31 sites n'ont donc pas été cédés et restent propriété de Transports Canada (chiffre : recensement Transport Canada, 2008). Le Ministère des Transports Québécois a refusé la propriété d'installations portuaires qui pourraient devenir des fardeaux financiers réclamant des compensations financières plus importantes que celles proposées. Les lits ou lots d'eau ont constitué l'outil juridique permettant à la province de refuser ce transfert. Ces lots appartenant à la province qui avait donné un droit d'usage au fédéral (Transports Canada) pour construire les ports, l'éventuelle fermeture ou déclassement d'un port impose alors une remise en état (soit détruire le port, soit le sécuriser) du lot. Et les coûts de remise en état du lot portuaire sont souvent supérieurs à l'investissement nécessaire pour le simple maintien des infrastructures portuaires justifiant une forme de *statu quo* où Transports Canada maintient l'infrastructure de ports dont il reste propriétaire. On doit également mentionner que suite à la Loi Maritime, 5 ports québécois sont devenus des Administrations Portuaires Canadiennes (Montréal, Trois Rivières, Québec, Port Saguenay, et Sept-Îles) commercialement autonomes donc mais sous juridiction et contrôle du niveau fédéral.

7 configurations portuaires se retrouvent ainsi au Québec :

- Dix terminaux dévolus à la Province (les terminaux de traversier) et quelques sites à des intérêts locaux
- Quelques anciens terminaux portuaires sécurisés par Transports Canada (quand l'investissement nécessaire n'était pas trop important) et cédés ensuite à des localités (les terminaux portuaires sont devenus des belvédères ou des lieux de promenade).
- 31 sites de l'inventaire qui restent non dévolus et donc sous propriété et responsabilité de Transports Canada
- 5 ports qui sont devenus des Administrations Portuaires Canadiennes (APC)
- 2 ports privés
- 10 ports éloignés qui restent propriété de Transports Canada
- 1 port industriel sous juridiction provinciale

Source : Debie (2009)

Note de travail interne sur la réforme portuaire canadienne (SPLOTT)

Conclusion.

Entre valeur de marché et projet de territoire : quelle mesure pour quel arbitrage ?

Les deux exemples de politique de dévolution portuaire évoqués témoignent d'une multiplicité d'acteurs et de périmètres institutionnels associés. Ils impliquent finalement l'ensemble du spectre politique aux compétences fonctionnelles variées. Et c'est déjà une géographie plus complexe que la simple partition public-privé qui est souvent proposée dans les principaux modèles de gouvernance. Ces deux politiques permettent également de préciser deux philosophies différentes de ce que doit être un bien portuaire et de sa fonction dans les territoires.

Si l'exemple français illustre une rhétorique de l'aménagement et donc d'une recherche d'échelle pertinente d'action publique (malgré l'introduction d'une variable concurrentielle via les candidatures sur projet), l'exemple canadien est dans son argumentaire plus prosaïquement basé sur une valeur de marché qui permet d'assumer un objectif de rationalisation budgétaire. Au-delà de la rhétorique, et sans fausse naïveté, on rappellera évidemment que la politique française dite d'aménagement n'est pas dénuée d'arrière-pensée financière dans un contexte général de dette publique et que la politique canadienne de marché introduit des préoccupations d'aménagement ne serait-ce que par la prise en compte de la donnée environnementale dans les arbitrages.

Mais ce qu'il importe de noter, c'est que dans les deux politiques (marché/aménagement), l'idée de pertinence du transfert reste pareillement relative. Si la valeur du marché dans le cas canadien fournit un support d'arbitrage « quantifié », cette valeur est tout entière centrée sur la valeur « interne » du port, c'est-à-dire sur l'évaluation du patrimoine et sur l'évaluation des coûts estimés pour le fonctionnement et le maintien du port lui-même (dépollution incluse) mais sans aucune mesure de la valeur ajoutée portuaire pour l'environnement externe (l'économie des espaces composant l'arrière-pays du port). Dans le cas français, cette valeur ajoutée externe est au contraire acceptée à priori (blocs de compétences) ou à postériori (candidatures sur projets) mais sans mesure véritable autorisant également une absence d'évaluation interne du bien portuaire.

Entre valeur de marché interne et valeur territoriale externe, le bien portuaire reste ici largement à mesurer. La question même de la pertinence territoriale ou de la recherche d'un optimum dans les choix et les arbitrages à mener dans l'action publique est ainsi posée.

3.3 Pertinence territoriale et action publique : retour sur la question ambiguë de l'échelle pertinente

3.3.1 Une confirmation géographique des intuitions politistes : le mythe de l'optimum dimensionnel

Subsidiarité, pertinence territoriale et mythe de l'optimum dimensionnel

Les questions de pertinence ou de cohérence territoriales, celles d'optimum dimensionnel, apparaissent en filigrane de cette question des arbitrages territoriaux. Là encore, les notions sont polysémiques car s'inscrivent dans les deux champs de l'analyse scientifique et de la pratique politique. Cette question de la pertinence est largement acceptée en France et répond d'ailleurs à la notion flottante de subsidiarité qui offre une forme de cadre explicatif - plus ou moins flou, du moins interprété de façon bien différente par les différents acteurs - de la partition des politiques publiques. Cette subsidiarité, qui peut être définie d'une façon générale comme la recherche de l'échelon le plus pertinent de l'exercice d'une responsabilité, est utilisée à tous les étages. Elle l'est au niveau européen⁵⁷ pour justifier et délimiter le champ de compétence de l'Union et celle des États et elle l'est au niveau des collectivités territoriales pour délimiter les champs de compétences des différents échelons publics. Elle précise en creux que les problèmes locaux doivent être gérés par des entités locales

⁵⁷ Ce principe, très utilisé dans la rhétorique française d'aménagement, est donc présent dans la législation communautaire européenne (article 3 B du traité de Maastricht). Il était également présent dans le Traité instituant la Communauté Européenne. Cet article du traité annonce que *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire* ».

(subsidiarité descendante) et que les niveaux politiques supérieurs (Commission européenne, État) ne doivent intervenir que s'il est admis que les entités locales n'ont pas les moyens d'intervenir (subsidiarité ascendante). La décentralisation dans les transports répond ainsi à une logique de subsidiarité descendante et implique d'identifier l'acteur local pertinent et en capacité d'exercer la fonction.

C'est bien dans cette identification de l'acteur pertinent que résident les débats scientifiques et politiques. Dans le champ des politiques publiques, chaque échelon institutionnel continue évidemment de revendiquer sa bonne échelle. L'échelon le plus pertinent c'est moi répondent en chœur les collectivités territoriales et cette réponse est légitime car nécessaire à la justification des exercices de planification et d'organisation politique. Le politiste Alain Faure a expliqué la nécessité de récits territoriaux qui permettent aux différentes collectivités territoriales de croire et faire leur bonne échelle. Du point de vue du législateur, la donne est largement différente et pousse périodiquement à repenser la question des périmètres institutionnels et de ce double constat permanent sur leur trop grand nombre et leur inadaptation chronique aux évolutions du moment. Les nombreux débats sur le Grand Paris ou sur la réforme de la constitution (rapport Balladur) sont les dernières illustrations de ce discours convenu sur la nécessité d'adapter les périmètres institutionnels aux espaces fonctionnels, vieux débat qui a d'ailleurs largement contribué à la multiplication des périmètres existants.

Du point de vue scientifique, il reste que cette idée du périmètre pertinent, ou de ce que les économistes appellent l'optimum dimensionnel, a peut être vécu. Des travaux politistes ont dénoncé ce « *mythe de l'optimum dimensionnel* » (Ortiz, 1994) ou cette « *fausse querelle sur l'adéquation entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels* » (Offner, 2006) tout simplement parce que par nature le « fonctionnel » est à géométrie variable et qu'il y a au final autant de pertinences que de types d'espaces fonctionnels et d'aires de chalandises. Ainsi, « *faire coïncider le maillage administratif avec les espaces dessinés par les flux d'échanges relève au bout du compte d'une quête vaine* » (Ortiz, 1994, p 190). Et des géographes s'inscrivent dans le débat en préconisant un « *deuil* » de cette notion de cohérence territoriale notant que « *dans un monde complexe à rationalité limitée, il n'y a que les cohérences que les acteurs s'autorisent* » (Vanier, 2008, p 83). Il reste que ce mythe de l'optimum est « opératoire » pour reprendre les propos de Jean Marc Offner car « *l'utopie de la*

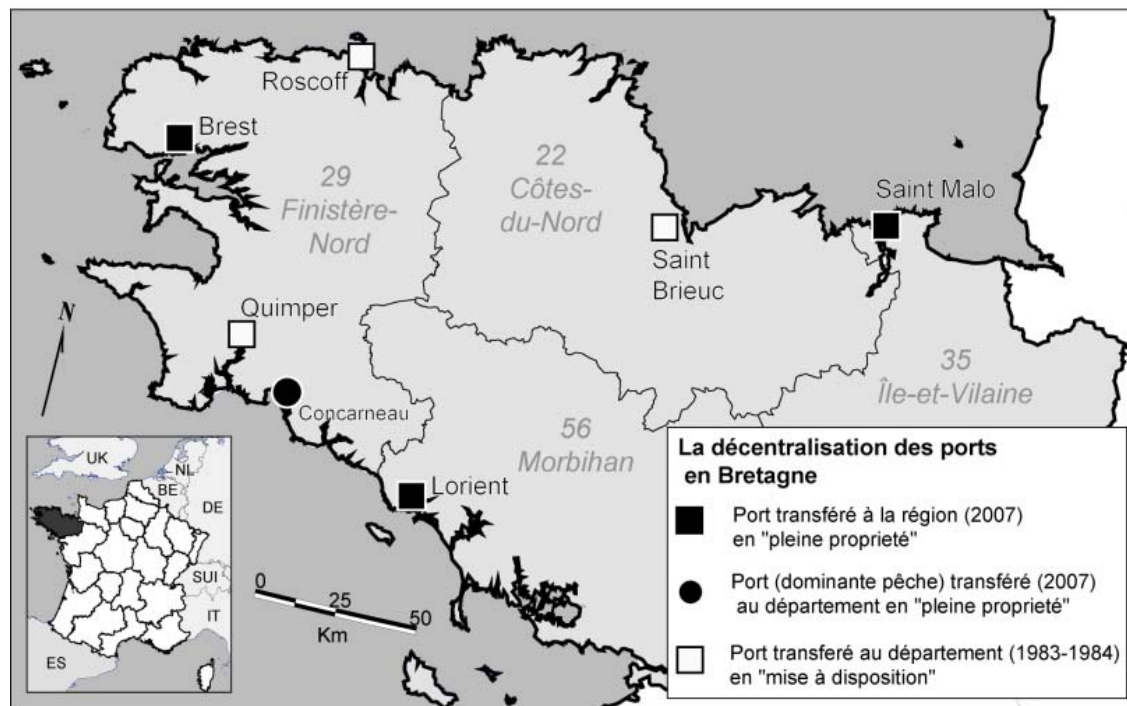
cohérence permet, paradoxalement, de créer les instabilités, les désynchronisations, les tensions aptes à favoriser l'action publique locale » (Offner, 2006). D'une certaine façon, la rationalité instrumentale de la notion justifie son existence.

Mais dans ces travaux, au-delà de ce constat d'un impossible optimum, différentes contradictions fondamentales sont relevées et peuvent éclairer les débats sur la décentralisation dans les transports. La constitution de collectivités à compétence générale est ainsi contradictoire avec la recherche d'un optimum fonctionnel qui repose nécessairement sur une spécialisation du gestionnaire par types d'espaces fonctionnels (Offner JM, 2006). Et la compétence sur un type d'espace fonctionnel entrave les approches transversales nécessaires à la mise en place d'authentiques politiques territoriales (Ortiz, 1994). Et c'est alors autour de ces contradictions et de cette tension entre compétence générale et spécialisation fonctionnelle que se développent les politiques publiques locales. Entre périmètres institutionnels, espaces fonctionnels, projets territoriaux, la décentralisation dans les transports propose un terrain singulier d'appréhension géographique de ces débats politistes.

L'impossible adéquation entre espaces institutionnels et fonctionnels

Sur la thématique précise de la quête vaine d'une recherche d'adéquation entre espaces institutionnels et fonctionnels, l'exemple portuaire a une valeur explicative simple repérable dans n'importe quelle configuration d'arrière-pays. La Région Bretagne, déjà évoquée, peut en témoigner. La carte portuaire « institutionnelle » (figure n°16) est composée d'un double niveau de tutelle séparant des ports « régionaux » - c'est-à-dire décentralisés en pleine propriété à la Région Bretagne lors de la dernière phase de décentralisation – et des ports « départementaux » mis à disposition des départements lors de la première phase de décentralisation. En première lecture, celle utilisée dans la justification des épisodes de décentralisation, la pertinence des niveaux territoriaux est lisible. Ces deux niveaux de collectivités gèrent des ports de taille moyenne et petite aux aires d'influence régionales voire plus locales en respectant une forme de hiérarchie où les trois ports régionaux traitent des volumes plus conséquents que les ports départementaux.

Figure n °16 : La configuration portuaire institutionnelle en Bretagne



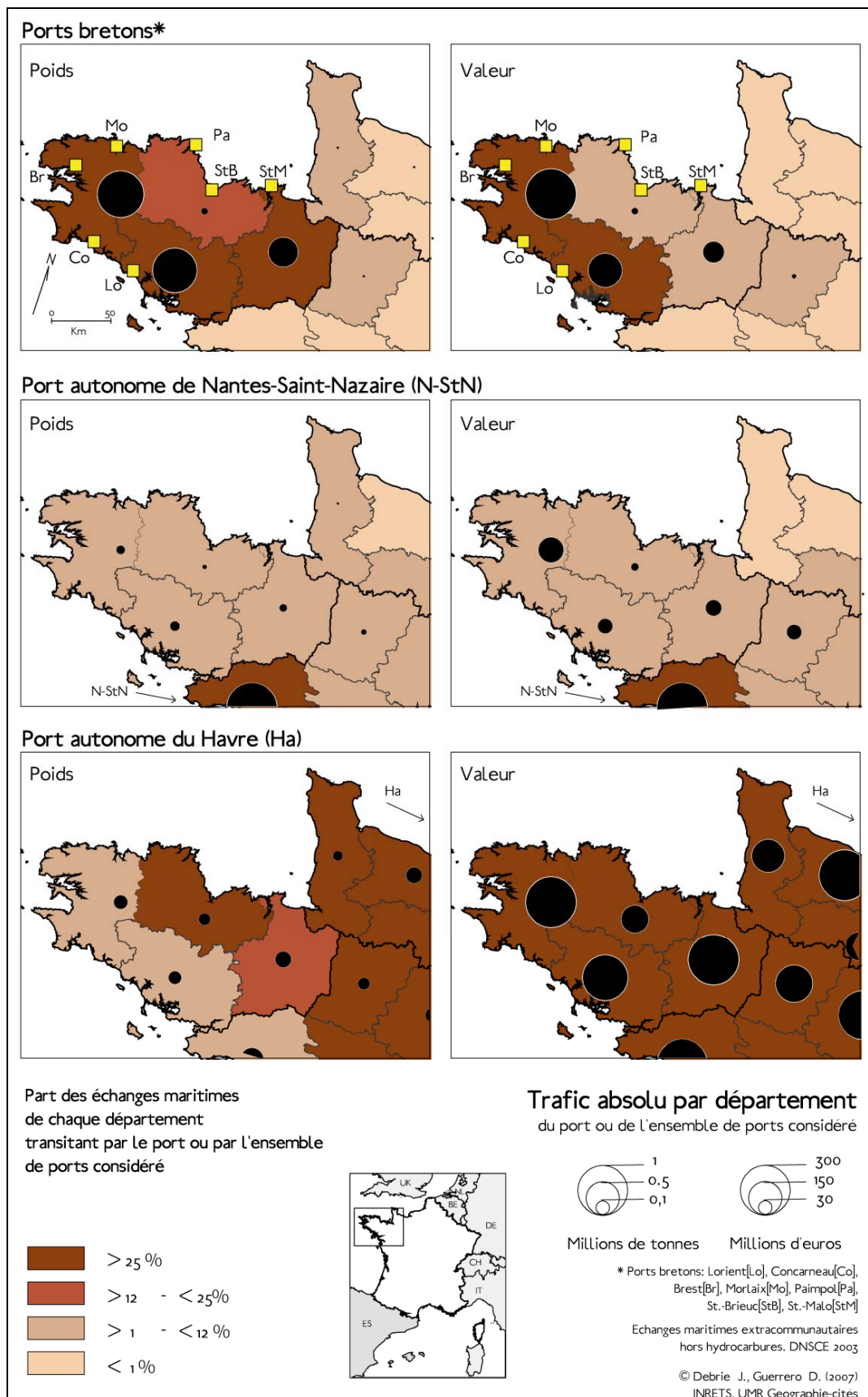
Mais si la taille des ports concernés témoigne d'une forme de pertinence de la carte institutionnelle, il reste qu'un traitement cartographique⁵⁸ plus poussé sur l'arrière-pays breton témoigne de la variabilité des espaces fonctionnels et donc en creux de l'impossibilité d'une adéquation formelle entre périmètres de l'institution encadrant les ports et organisation des espaces animés par les fonctions portuaires. La figure n°17 présente une mesure en poids (tonnage) et en valeur (euros) de l'arrière-pays des ports bretons et des deux Grands Ports Maritimes de Nantes-Saint Nazaire et du Havre à l'échelle de la région Bretagne. Sans rentrer dans le détail des nombreuses informations

⁵⁸ Ce traitement cartographique précis sur les arrière-pays portuaires en France est mené à l'INRETS (Unité SPLOTT) et à l'Université de Paris 7 (UMR Géographie Cités) dans le cadre de la thèse de doctorat de David Guerrero. Sur cette question des espaces et arrière-pays portuaires, on peut se reporter à : Debie J., Guerrero D. 2008 « Respatialiser la question portuaire » et Guerrero D., Grasland C (2006) « Une approche spatiale des liens entre ports ». Cf. Bibliographie.

repérables sur ces cartes⁵⁹, deux informations principales peuvent en être extraites pour éclairer la problématique institutionnel/fonctionnel. La première information permet de définir en tonnage un arrière-pays régional pour les ports bretons concourant à justifier d'une certaine façon le périmètre institutionnel. Cette justification est cependant beaucoup moins nette en valeur. Et c'est là la deuxième information principale à noter, en valeur le port principal de la Bretagne est bien celui du Havre. Cette cartographie portuaire valide alors le caractère mouvant des espaces fonctionnels qui dépendent des aires de chalandises et des types de marchandises transportées. Car cette distinction valeur / tonnage dans la forme des arrière-pays s'explique par la sensibilité différenciée à la distance des types de marchandises. Dit simplement, les produits lourds, transportés en vrac aux valeurs ajoutées faibles ont des sensibilités à la distance et à la proximité plus fortes que des marchandises diverses à haute valeur ajoutée transportées par conteneurs qui composent des arrière-pays discontinus et plus étendus (Debrie-Guerrero, 2008). Cette information bien connue des spécialistes portuaires est une illustration parfaite du caractère relatif de la pertinence territoriale : juste en tonnage et faux en valeur. Si le trait est un peu forcé, il n'empêche que l'on peut difficilement imaginer une autorité portuaire territoriale pour le transport de DVD, une pour le transport de sable, une pour le transport de produits chimiques ... autant d'autorités qui seraient nécessaires à une adéquation parfaite entre espaces institutionnels et fonctionnels.

⁵⁹ Cette représentation en tonnage et en valeur est composée de deux informations. Le surfacique représente le pourcentage du total des échanges maritimes de chaque département transitant par les ports indiquant un profil d'orientation portuaire départementale (indépendante donc de leur contribution au trafic total du port). Le ponctuel représente le poids absolu par département des échanges maritimes transitant par les ports. Du point de vue du port, c'est cette information qui définit l'arrière-pays en termes de trafics. Sur cette série de carte, Le Finistère, le Morbihan et l'Ile et Vilaine connaissent une orientation vers les ports régionaux évidente (pourcentage d'échanges) et contribuent fortement au trafic portuaire (trafic absolu). En valeur, cet hinterland est moins net, l'Ile et Vilaine et les Côtes d'Armor présentent en effet une orientation portuaire « bretonne » (c'est à dire un pourcentage de transit par les ports bretons) plus faible. Le même traitement sur l'arrière-pays breton du port de Nantes-Saint Nazaire précise une influence portuaire relativement limitée même si en valeur absolue la contribution des départements en particulier du Finistère n'est pas négligeable. Mais c'est bien le troisième traitement qui apporte l'information la plus marquante : en valeur, le port breton principal, c'est d'abord le port du Havre.

Figure n°17 : l'arrière-pays portuaire breton



Concurrence territoriale et fonctions portuaires

L'objectif de ce petit exercice géographique n'est évidemment pas de disqualifier telle ou telle échelle d'encadrement mais bien de préciser la relativité de la pertinence. Du point de vue conceptuel, c'est amusant mais guère plus. C'est du côté de l'arbitrage entre projets territoriaux que cette relativité est importante. Car si la pertinence n'existe pas, il reste que les projets territoriaux se réclamant de cette pertinence se développent et nécessitent des arbitrages difficiles à mesurer. Car la conséquence première de cette seconde phase de décentralisation, basée sur un appel sur projet, est bien d'introduire une concurrence à l'intérieur des périmètres institutionnels qui n'est plus arbitrée par une organisation des compétences. Il serait naïf d'y voir une concurrence tout à fait nouvelle en portant un regard par trop positif sur le système antérieur à cette seconde phase. Les blocs de compétences n'ont jamais été étanches et l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre n'a pas vraiment été limitée par la notion de chef de file, favorisant alors un « enchevêtrement » de ces compétences, caractéristique première du système décentralisé français (Fonrojet. 2004). Pour reprendre la formule connue d'un ancien premier ministre, « *la proximité de la décision n'a pas entraîné la simplification* » (Mauroy P. 2000). Il reste que ce facteur concurrentiel est démultiplié par le principe de candidatures sur projet pour la reprise des compétences.

Pour poursuivre l'exemple breton, le Conseil Régional en tant qu'autorités concédantes des ports de Saint-Malo, Brest et Lorient doit mettre en place une politique portuaire régionale pour ces trois ports tout en devant intégrer les projets de développement des ports départementaux dont certains financements sont déjà engagés. L'exemple du port de Légué (Saint-Brieuc), largement commenté dans la presse, en est évidemment l'exemple le plus caractéristique. Ce petit port (départemental), concurrent direct du port (régional) de Saint-Malo est l'objet d'un financement important du département et de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Côte d'Armor pour le développement de postes à quai dont les débouchés commerciaux apparaissent si ce n'est « hasardeux » du moins largement contradictoires avec les évolutions récentes des logiques de desserte portuaire. Et c'est bien cette confrontation entre financements territoriaux qui caractérisent la

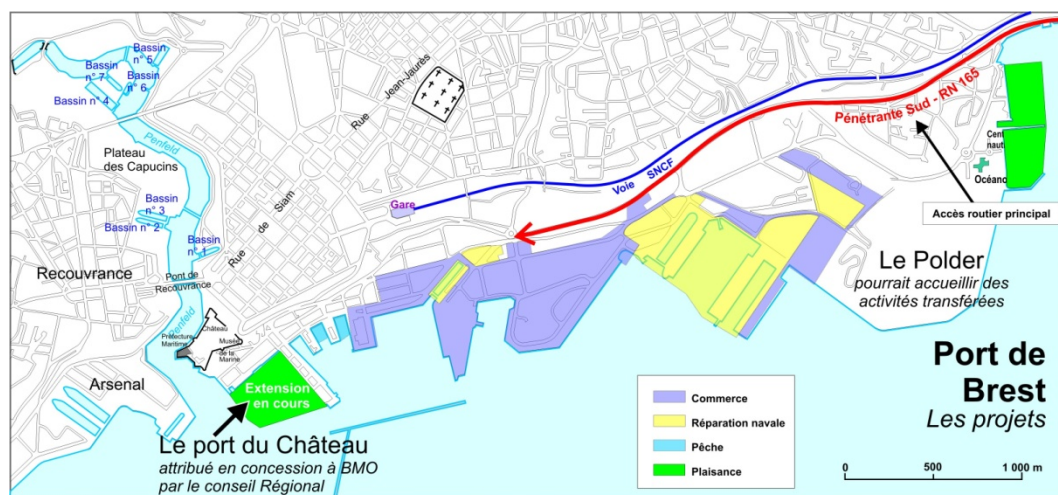
nouvelle carte portuaire. D'autant plus que la modification de l'autorité concédante et le transfert en pleine propriété du domaine public portuaire ont parallèlement réactivé des projets municipaux réclamant une modification du domaine portuaire. Pour exemple, les projets de la Communauté urbaine Brest Métropole Océane (BMO) présentés dans l'encart n°10 pour développer des activités de tourisme et de plaisance en arrière-port direct du port de Brest se retrouvent évidemment contrariés par la volonté du Conseil Régional de maintenir l'intégrité du domaine portuaire sur les trois ports qui viennent d'être transférés à la Région.

Cet exemple précis de la Bretagne n'est guère anecdotique. Nos recherches collectives sur la décentralisation portuaire en France et la dévolution portuaire au Canada ont identifié un peu partout ce jeu concurrentiel activé par le retrait du niveau central aux profils de niveaux tiers, publics comme privés. Les projets urbains de la ville de Nice (Alpes-Maritimes), le développement de projets tertiaires à Sydney (Nouvelle-Ecosse), la volonté de récupérer le front portuaire pour une occupation touristique à Pictou (Nouvelle-Ecosse), les projets de modifications du profil portuaire toulonnais (Var) vers un profil ludéo-récréatif plus affirmé... sont autant d'exemples d'une émergence de projets s'inscrivant dans un modèle d'économie résidentielle s'opposant alors à des projets concurrents maintenant les ports dans une logique d'économie productive. Car au-delà de cette opposition entre projets déjà évoquée dans l'analyse de la décentralisation des ports d'intérêt national en France, c'est bien la question de la complémentarité entre les différentes fonctions portuaires qui se pose. La typologie des activités portuaires dressée en fonction de leur comptabilité avec les usages urbains proposés par Valérie Lavaud-Letilleul résume cette équation difficile à résoudre entre certaines fonctions portuaires industrielles (vrac liquide, vrac solide...) peu compatibles avec des fonctions urbaines qui s'articulent mieux avec des fonctions de croisières, de plaisances voire de petites pêches (Lavaud-Letilleul. 2010). Dans cette superposition d'échelles territoriales encadrant les ports et animant des fonctions portuaires souvent non compatibles entre elles se développent ainsi les exercices d'action publique dans un secteur du transport plus large d'ailleurs que la simple question portuaire.

Encart n°10.

Projets portuaires et concurrence territoriale : l'exemple du port du Château (Brest)

Sur cette question des projets portuaires territoriaux en concurrence, l'exemple de Brest est éclairant. Pour la communauté urbaine (Brest Métropole Océane, BMO) le port du Château constitue un enjeu urbain essentiel pour le développement d'une activité de tourisme et de plaisance corrélée à un programme plus vaste de développement de l'urbanisation en immédiat arrière port. Les premiers projets datent du schéma de référence de 1994. Ils envisageaient déjà des cessions du domaine portuaire à la communauté urbaine. Cette période correspondait à une crise grave de l'activité portuaire en particulier de la réparation navale. Pour le projet du Port du Château, une première tranche de travaux est en cours, sur le domaine déclassé du domaine maritime militaire en vue d'une affectation à un port de plaisance et à des manifestations nautiques ainsi qu'un centre nautique de la marine (équivalent 150 places). Mais le cadre dans lequel ce projet est mené ne satisfait pas pleinement la communauté. Malgré la décentralisation, BMO n'a pas pu obtenir la cession en pleine propriété du domaine port du château y compris le quai Malbert sur lequel elle envisageait de l'immobilier résidentiel. Le Conseil Régional a souhaité maintenir, comme dans les ports de Saint-Malo et de Lorient la pleine intégrité de son domaine portuaire. La communauté présente quant à elle son projet comme un développement urbain autour d'un domaine pris sur le domaine maritime militaire, et non aux dépens d'une activité de commerce ou de pêche. Le souci exprimé par BMO, de manière récurrente, est de pouvoir rapprocher son centre-ville de l'espace portuaire pour en faire une vitrine et valoriser ainsi les atouts touristiques d'une part, la vocation scientifique et océanographique de la place brestoise d'autre part.



Source : Debie J., Douet M., Gambet E., Leveaux S. (2007) « Le processus de décentralisation des ports d'intérêt national – l'exemple des ports bretons ».

3.3.2 L'action publique interterritoriale : vers une gouvernance par objet

Un secteur, des modes, des compétences, des échelons

Les exercices de planification et d'action évoqués précédemment sur la seule question portuaire reposent sur des schémas certes sectoriels mais à tonalité plurimodale. La question portuaire s'inscrit dans une trame existante construite dans des épisodes de décentralisation qui ont donné aux collectivités des compétences sur des modes de transport variés avec des rôles organisationnels différents. Et pour poursuivre la comparaison, on peut ajouter que dans un système institutionnel différent et dans une dévolution ne reposant pas sur un principe de subsidiarité, le Canada présente une problématique similaire de composition variée de compétences fédérales et provinciales sur les différents modes de transport. La rencontre évoquée précédemment entre une juridiction fédérale maritime et des politiques provinciales (routières et intermodales) et des politiques municipales en résume la complexité. Comprendre les politiques publiques sur un système fluvial et portuaire comme le Saint Laurent revient alors à appréhender l'articulation des réglementations et des fonctions fédérales, des politiques et des fonctions provinciales sur les différents modes impactant directement le système portuaire composé d'autorités portuaires aux statuts variés, d'acteurs localisés (municipalités et sphère citoyenne) et d'opérateurs des modes de transport. La mise en relation de ces acteurs autour de projet identifié (une gouvernance) sera illustrée plus en avant mais c'est bien la variation des compétences et des fonctions des échelons de la trame publique autour des questions de transport qu'illustre cette évocation canadienne.

La complexité de la trame française est connue, souvent d'ailleurs présentée dans un discours convenu comme unique, spécifique d'un système français à réformer. Si un simple regard sur les trames d'autres systèmes nationaux ou fédéraux relativise sans problème ce constat d'une spécificité française, il reste que la question portuaire rencontre des fonctions et des compétences de transport difficiles à appréhender⁶⁰. Et la

⁶⁰ Sur cette question des compétences dans le transport, on ne parlera pas ici du transport collectif déjà finement étudié par d'autres (Gallez C, 2007). Il reste que le système gigogne d'autorités organisatrices du transport collectif local, qui valide une catégorisation

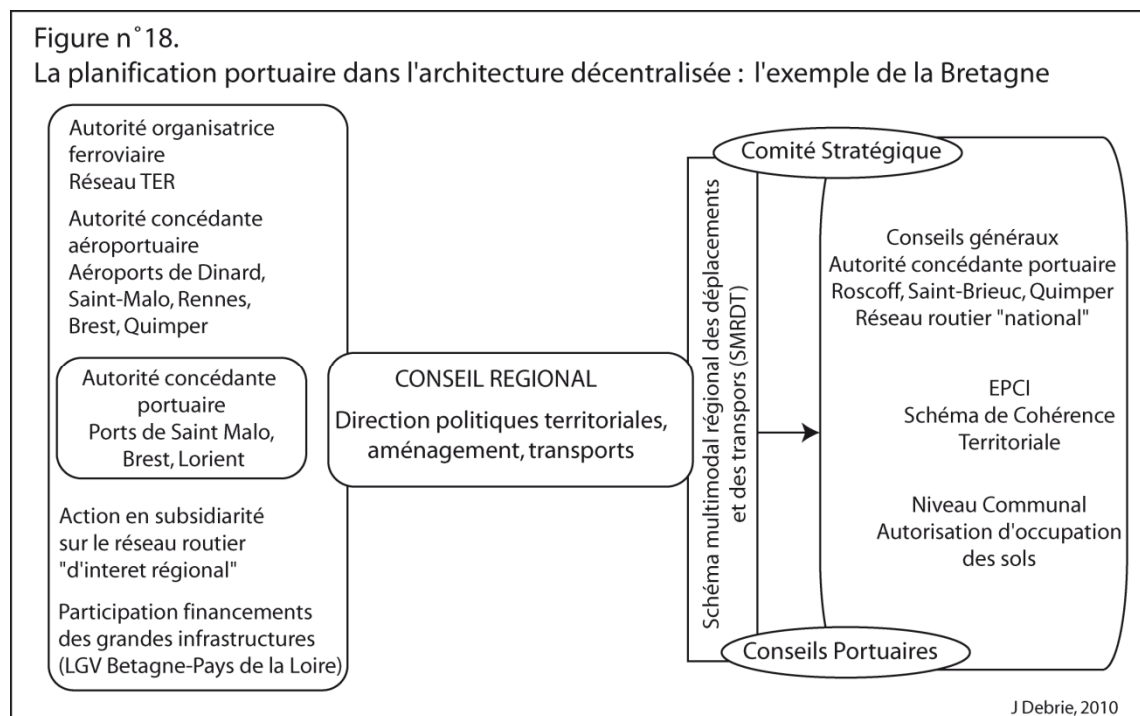
décentralisation de 2004 complexifie cette trame. Sans trancher dans le débat Département/Région et sans apporter une quelconque hiérarchisation entre collectivités, elle renforce le panel transport de ces deux collectivités (décentralisation des ports et des aéroports, décentralisation des routes nationales, décentralisation des canaux fluviaux) en introduisant une compétence fret (les ports) pour l'instant peu lisible dans l'architecture institutionnelle décentralisée. Car si les champs d'intervention existent, ils sont relativement flous menés le plus souvent au nom d'une compétence partagée de développement économique se limitant à des activités ponctuelles souvent intermodales (plate-forme intermodale, ports secs, zone logistique) et de façon très inégale en fonction des régions. L'analyse comparative menée par Laetitia Dablanc sur la prise en compte de la thématique fret par les collectivités régionales donnait ainsi des résultats pour le moins variés. Si les actions sont évidemment nombreuses, elles restent parcellaires et ne constituent pas un domaine structuré et clairement identifié dans les conseils régionaux (Dablanc, 2007). La décentralisation des ports introduit alors une charge « fret » forte à intégrer dans des schémas multimodaux (et multi-échelons) en construction⁶¹.

Sur cette construction, la Région Bretagne constitue un exemple abouti de cette variété des champs d'action publique dans lesquels doit s'intégrer la planification portuaire (cf. figure n°18). La Région est donc l'autorité concédante des trois ports de commerce régionaux de Saint-Malo, de Brest et de Lorient. L'acte décentralisateur de 2004 la positionne également dans une fonction d'autorité concédante des aéroports de Dinard, de Saint-Malo, de Rennes, de Brest et Quimper. Et les Régions sont depuis peu (2002) autorités organisatrices des transports ferroviaires de voyageurs (TER) assumant la définition et les modalités des services ferroviaires proposés. S'y on ajoute l'action en subsidiarité sur le réseau routier dit d'intérêt général ainsi qu'un certain nombre de participation aux financements croisés des grands projets d'infrastructure (Ligne Grande

institutionnelle par types de déplacement (entièrement compris en zone urbaine, départementale, régionale ferroviaire) renvoie évidemment à la même problématique impliquant alors des instruments d'articulation entre territoires (billettique intermodale, syndicat mixte, convention multipartite).

⁶¹ Les Schémas Régionaux d'Infrastructure et de Transports (déclinaison des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire) doivent d'ailleurs comprendre un volet marchandises (nouvelle article 14.1 de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs).

Vitesse Bretagne - Pays de la Loire, projet d'aéroport de Notre Dame des Landes), on perçoit cette introduction rapide et croissante depuis 2002 des actions régionales dans un domaine de transport aux compétences partagées. Car ces actions mentionnées rencontrent les projets des départements qui assument la compétence d'autorités concédantes de certains ports (Roscoff, Saint Briec, Quimper) et une compétence départementale sur le réseau routier renforcée par le transfert des routes nationales en 2004. Et la trame est bien complète tant l'action municipale reste prégnante par le biais des constructions possibles d'entrepôts et de plates-formes logistiques hors domaine portuaire qui restent dépendantes de ces autorisations municipales et plus globalement des schémas de cohérence territoriale intégrant la donne portuaire. Des dispositifs spécifiques sous présidence régionale (conseil portuaire, comité stratégique) qui seront appréhendés dans la section suivante, permettent alors le lien (des lieux de dialogues et de négociations) entre ces différents échelons de l'action décentralisée.



Il ne s'agit pas ici de dénouer cette pelote institutionnelle fonction par fonction et encore moins de critiquer cette trame progressivement construite sur laquelle se fonde l'action publique. L'objectif de cette évocation de la trame bretonne est bien de montrer

l'intégration d'une compétence portuaire dans un schéma existant qui conditionne les actions possibles sur cette même question portuaire. En intégrant dans un schéma régional d'infrastructures et de transport une action portuaire, c'est bien une nouvelle relation entre modes et entre échelons administrant ces modes qui est introduite. Pour poursuivre l'illustration, les actions portuaires du Conseil Régional de Bretagne récemment inscrites dans le Schéma d'infrastructure et de Transport en témoigne⁶². L'action 11 invitant à s'interroger sur les possibilités de stockage en retrait des ports, l'action 13 indiquant la nécessité d'améliorer les accès terrestres au port, l'action 35 énonçant l'importance d'étudier les possibilités d'intermodalité ports/fer, ou plus globalement l'objectif de développement des marchés portuaires (action 8), voire la réflexion sur la domanialité maritime introduisant une réflexion sur le périmètre portuaire et ses interfaces, démontrent cette dimension intra-modale et surtout multi-échelons de l'action portuaire balayant l'ensemble de la trame publique⁶³.

En focalisant sur une seule entrée sectorielle (le transport), la variété des compétences sans hiérarchisation réelle entre les collectivités apparaît clairement composée de schémas et donc de projets développés à l'intérieur de périmètres institutionnels qui bordent l'action publique. Et cela été évoqué et illustré dans la partie précédente, aucun de ces schémas cloisonnés dans des périmètres fixes ne peut régler le lien entre espaces institutionnels et espaces fonctionnels. Pas d'optimum dimensionnel, c'est au final la question de la pertinence qui pointe à nouveau dans cette évocation du caractère multimodal des schémas de transport. L'introduction portuaire dans la palette des collectivités impose des liens nouveaux dans la trame existante et donc des dialogues entre les acteurs des territoires qui se font (ou ne se font pas) renouvelant les scènes existantes du jeu public.

⁶² Source : Région Bretagne. Direction des Politiques territoriales (2008). Schéma multimodal régional des déplacements et des transports (SMRDT).

⁶³ Il s'agit bien de l'ensemble de la trame publique, la présence de Grands Ports Maritimes dans certaines Régions concernées par la décentralisation portuaire introduisant une relation État - collectivités dans les arbitrages à mener.

Vers une gouvernance par objet (portuaire) : 4 exemples, 4 pistes.

Au-delà de l'architecture institutionnelle, ses cloisonnements, ses périmètres ; au delà des blocs de compétences, ses hiérarchisations (sans chef de file), l'action publique sur un objet sectoriel portuaire aux fonctions diverses desservant des espaces variés implique des dialogues renvoyant directement à la notion de gouvernance utilisée précédemment (acteurs, fonctions, projets). Cette gouvernance par objet (portuaire) ou par usage pour reprendre l'expression de Martin Vanier (2008), permet ainsi de renouveler les instruments de la négociation territoriale. La décentralisation portuaire en apporte une démonstration saisissante. Dans un épisode de décentralisation à tonalité très politique et sur une temporalité courte, et malgré un certain nombre de tensions provoquées parce ce qui est apparu comme un transfert de charges (et malheureusement malgré un certain nombre de ruptures entre échelons), les acteurs territoriaux construisent ou renouvellent les dispositifs permettant le dialogue dépassant une architecture institutionnelle par définition cloisonnée. Quelques dispositifs « français » (syndicats mixtes, conseil portuaire, comité stratégique) et une initiative « canadienne » (comité de concertation navigation) peuvent permettre d'illustrer ces « fabriques » institutionnelles autour d'objet (ou d'usage) précis⁶⁴.

Les syndicats mixtes de propriété : l'exemple des Ports Normands Associés (PNA)

Le premier type de formule partenariale renvoie à une possibilité permise par la loi du 13 août 2004 de reprise des ports par des « *groupements de collectivités territoriales* ». Certes, la rapidité du délai de transfert a probablement interdit des négociations plus généralisées entre les collectivités et cette formule de syndicat mixte n'a été retenue que dans deux cas, Basse-Normandie et Haute-Normandie, pour la reprise des ports de

⁶⁴ Ces dispositifs sont ici rapidement présentés dans le but d'illustrer un débat important, celui des dialogues territoriaux qui permettent, au-delà de la subsidiarité, de construire l'action publique. Pour des renseignements précis sur ces dispositifs, se reporter à l'ouvrage collectif sur la décentralisation portuaire (Debrie & Lavaud-Letilleul, 2010) en particulier au chapitre 2 « Nouveaux acteurs, nouveaux contrats » (Douet M & Gambet E, 2010).

Caen, Cherbourg et Dieppe (cf. partie 3.2.1). Il reste que l'exemple Bas-Normand propose une illustration intéressante d'un partenariat à la carte permettant d'assumer la relation entre les échelons de l'action publique.

Plus que l'historique de sa formation (qui a nécessité un amendement du Sénat pour permettre au Conseil Général du Calvados non candidat pendant la période officielle de déclaration d'intégrer ce syndicat), c'est bien la géométrie variable de cette structure qu'il semble important de signaler. Le syndicat mixte régional des ports de Caen-Ouistreham et de Cherbourg, *Ports Normands Associés* selon la désignation officielle, associe le Conseil Régional de Basse-Normandie, le Conseil Général de la Manche et le Conseil Général du Calvados. Et cette association est basée sur des modalités qui permettent un traitement et un investissement différenciés des partenaires où les collectivités impliquées ne prennent part au vote et au financement que pour les décisions qui concernent le port sur leur territoire (Région et Département du Calvados pour le port de Caen et Région et Département de la Manche pour le port de Cherbourg). Et c'est également un investissement très différent des conseils généraux qui est autorisé par cette formule mixte permettant au Conseil Général de la Manche un investissement marqué pour le port de Cherbourg et un investissement plus limité du Conseil Général du Calvados sur le port de Caen⁶⁵.

La formule partenariale, non basée sur une partition équitable des droits de vote et des participations financières, permet ainsi une adaptation aux situations respectives des deux ports. Mais il importe de noter que c'est le syndicat mixte qui est l'autorité concédante à part entière assumant les fonctions d'élaboration des schémas d'aménagement et de la stratégie de développement commercial, la mise en place des plans de financement mais également l'élaboration et le suivi du cahier des charges des

⁶⁵ Le contributeur le plus important reste la Région qui préside le syndicat mixte. Le Conseil Général de la Manche participe à hauteur de 30 % des dépenses de fonctionnement de la structure « Ports Normands Associés » et à hauteur de 40% des dépenses d'investissement de fonctionnement du port de Cherbourg. Le Conseil Général du Calvados participe à hauteur de 10 000 euros pour le fonctionnement de la structure et à hauteur de 800 000 euros pour les investissements sur le port de Caen-Ouistreham.

concessions portuaires⁶⁶. Par rapport au questionnaire précédent, le syndicat mixte permet alors à la fois l'articulation des politiques portuaires régionales et départementales mais également leur rencontre avec les collectivités urbaines⁶⁷ et les concessionnaires portuaires.

Les syndicats mixtes de gestion : l'exemple du Syndicat Mixte Varois des ports du Levant

Un deuxième exemple de formule partenariale peut être apporté par les différents syndicats mixtes de gestion mis en place pour encadrer les ports. Si la rapidité de la décentralisation ainsi que les concurrences entre collectivités n'ont guère autorisé la mise en place de syndicats mixtes de propriété, les formules partenariales autour de la gestion portuaire permettent de sortir des compétences des seules autorités concédantes. L'exemple du Syndicat Mixte Varois des ports du Levant en témoigne. Ce syndicat, établi entre le Département du Var et la communauté d'agglomération Toulon-Provence-Méditerranée (TPM) autorise une formule mixte associant une autorité concédante (le département) et une communauté d'agglomération dans un pilotage et des arbitrages communs sur les affaires portuaires. Créé par arrêté préfectoral (29 décembre 2006) dans un contexte tendu, ce syndicat associant deux échelons non régionaux s'explique par une proximité politique entre les deux entités, une configuration portuaire spécifique multi-site et donc intercommunale ainsi qu'une vision partagée sur une évolution urbaine voire récréative du port de Toulon⁶⁸.

⁶⁶ Un plan d'investissement de 125 millions d'euros (dont 55 pour les ferries dans les deux ports) a été établi par le syndicat pour la période 2007-2013 permettant une modernisation des ouvrages et une extension des capacités. Par rapport au suivi des concessions, le syndicat a assumé le renouvellement de la concession portuaire de Cherbourg en privilégiant un opérateur mixte (CCI/Louis Dreyfus). La géométrie variable du syndicat permet sur un dossier intéressant uniquement le port de Cherbourg un vote (à la majorité des 2/3) où seuls le Conseil Général de la Manche et le Conseil Régional de Basse-Normandie participent.

⁶⁷ En tant qu'autorité concédante, c'est le syndicat mixte qui gère les négociations en cours pour libérer des emprises portuaires non utilisées intéressant les collectivités urbaines pour des projets urbains.

⁶⁸ Dans un contexte concurrentiel introduit par la loi du 13 août 2004, quatre déclarations d'intention ont été présentées pour la reprise du port de Commerce de Toulon, celle de la région

Sans oublier la dimension conflictuelle (rupture du lien avec la Région), c'est donc dans le cadre de ce partenariat département/intercommunalité, et après avoir pris en compte les restrictions et redécoupages étatiques liés à la présence du port militaire, que se développe une lecture partagée du port de commerce transféré. La mise en place d'une consultation (février 2008) préfiguratrice d'un schéma directeur à venir, le lancement d'une mission d'organisation en charge de la définition d'un plan stratégique sur l'espace portuaire, s'inscrivent alors dans un dialogue intercommunal pour un port sous autorité du conseil général. La formule du syndicat de gestion permet la déclinaison locale d'un port départemental, déclinaison caractérisée par une inscription de la planification portuaire dans les schémas et dispositifs intercommunaux (contrat de baie, projet Rade, schéma de cohérence territoriale). Elle règle, seulement partiellement car n'ayant pu éviter la rupture des coopérations avec la Région, cette problématique du dialogue entre les échelons et leur périmètre autour d'un projet portuaire relevant largement d'une problématique urbaine qui se réalise d'ailleurs à l'opposé des anciens arbitrages étatiques privilégiant la caractéristique industrielle portuaire (Debie, Lavaud-Letilleul, 2009).

Conseil portuaire et comité stratégique : l'exemple de la Bretagne

Un troisième type de formules partenariales peut se structurer dans le renouvellement des dispositifs existants complétés par des lieux de négociations nouveaux. L'exemple de la politique portuaire mise en place par le Conseil Régional de Bretagne est significatif de ce type de partenariat. Le renouvellement des conseils portuaires, existants avant la décentralisation généralement présidés par les Chambres de

PACA (01/12/2004), celle du Département du Var (24/06/2005), en association directe avec la Communauté d'Agglomération *Toulon-Provence-Méditerranée* (TPM) (28/04/2005) et celle de la commune de la Seyne-sur-Mer (27/01/2005). L'arbitrage du préfet a été rendu en faveur du département du Var actant une rupture des concours régionaux aux financements portuaires. Les termes de la loi interdisaient alors un syndicat mixte de propriété Département / intercommunalité (en cas de conflits et d'arbitrage préfectoral, seul le département et la région pouvant récupérer le port) d'où la solution du syndicat de gestion. La proximité politique entre le Département et la communauté d'agglomération est forte (Hubert Falco ayant assumé la présidence des deux institutions) et la lecture des projets et des discours témoignent d'une stratégie commune visant à privilégier les fonctions touristiques, urbaines, et récréatives du port de commerce.

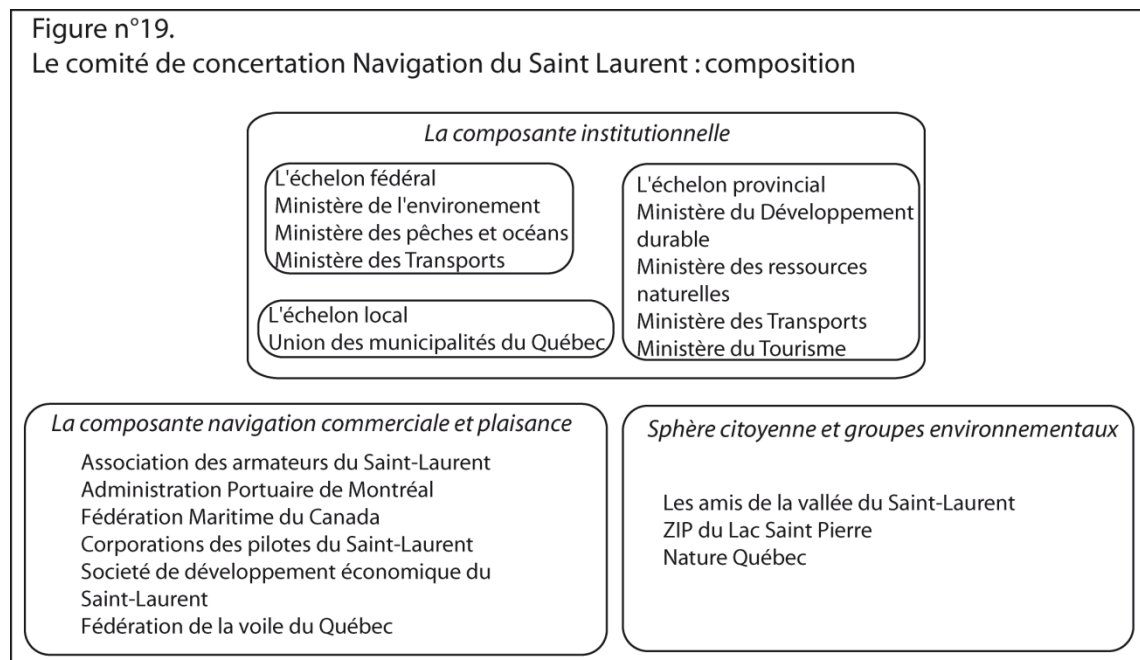
Commerce et d'Industrie, a ainsi permis sous la présidence nouvelle de la Région une réorganisation en trois commissions (gestion, stratégie, environnement) permettant d'assumer les travaux préparatoires aux conseils portuaires. La nouvelle configuration des conseils présidés par la Région s'applique donc aux trois ports de commerce régionaux suivant un modèle identique associant les collectivités ou groupes de collectivités (Région, Conseil Général, Syndicats de gestion (quand ils existent), Établissement Public de Coopération Intercommunale en charge des schémas de cohérence territoriale et communes), les concessionnaires en place, les représentants des personnels, les comités locaux des usagers des installations portuaires et les représentants de l'État en qualité d'invité.

Et à ce niveau local de pilotage renouvelé, s'ajoute un niveau régional qualifié d'expert par la Région. Ce comité de pilotage stratégique, actif depuis janvier 2008, est en charge de la mise en place des projets de développement et plus globalement de l'énonciation d'une politique régionale portuaire. Il associe les conseils portuaires régionaux (Brest, Lorient, Saint-Malo) et départementaux (Légué, Roscoff) et représente un forum de discussion entre les agglomérations, les Départements, la Région, les représentants des conseils et différentes « personnalités »⁶⁹. Dans un ensemble régional composé de ports départementaux et régionaux (absence de Grands Ports Maritimes « étatiques ») et dans le cadre d'un consensus pour la reprise par la Région des ports de commerce concernés par l'acte de décentralisation de 2004 (pas de déclarations d'intention concurrentes) se développe un double niveau de négociation (expert/local) permettant d'énoncer une politique bretonne portuaire assumant un lien entre les échelons de la trame institutionnelle.

⁶⁹ Le comité de pilotage stratégique régional de Bretagne a été créé en janvier 2008 dans le but de « créer une synergie entre les différentes places portuaires ». Il est composé de 32 membres et d'un certain nombre d'invités : 12 membres du Conseil Régional qui assume la présidence, 4 membres des conseils généraux, 5 représentants des agglomérations concernées, 10 membres désignés par la commission stratégie de chaque conseil portuaire (2 par conseil portuaire) ainsi que le président de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (cf. Douet & Gambet, 2010).

Le comité de concertation navigation Saint-Laurent

Pour poursuivre et achever la comparaison opérée (France/Canada), un quatrième exemple d'une gouvernance par objet permettant de créer les dispositifs de dialogue et de négociations peut être apporté par le comité de concertation navigation Saint-Laurent déjà rapidement évoqué. Ce comité est lui-même une composante d'une initiative plus globale - le plan d'action Saint Laurent - basée sur une entente pluri-ministérielle (transport, pêche, industrie, environnement) associant les ministères fédéraux et provinciaux depuis 1989. Cette initiative ne concerne pas que l'objet portuaire et s'applique sur l'ensemble du système fluvial autour d'un objectif de durabilité. Ce caractère « non transport » a d'ailleurs valeur de pistes dans notre réflexion sur le caractère transversal de l'action publique qui implique des décroissements sectoriels qui seront évoqués plus en avant. Il reste que dans cette initiative, l'objet portuaire et maritime permet le développement d'une forme de gouvernance qui fait écho aux partenariats évoqués précédemment.



Cette gouvernance est donc organisée dans un comité de concertation créé en 1998 (dans le cadre de la troisième entente Canada-Québec pour le Saint Laurent) dans un objectif de décliner la démarche globale de durabilité sur la navigation maritime. La navigation durable est définie comme « la gestion de la navigation commerciale et

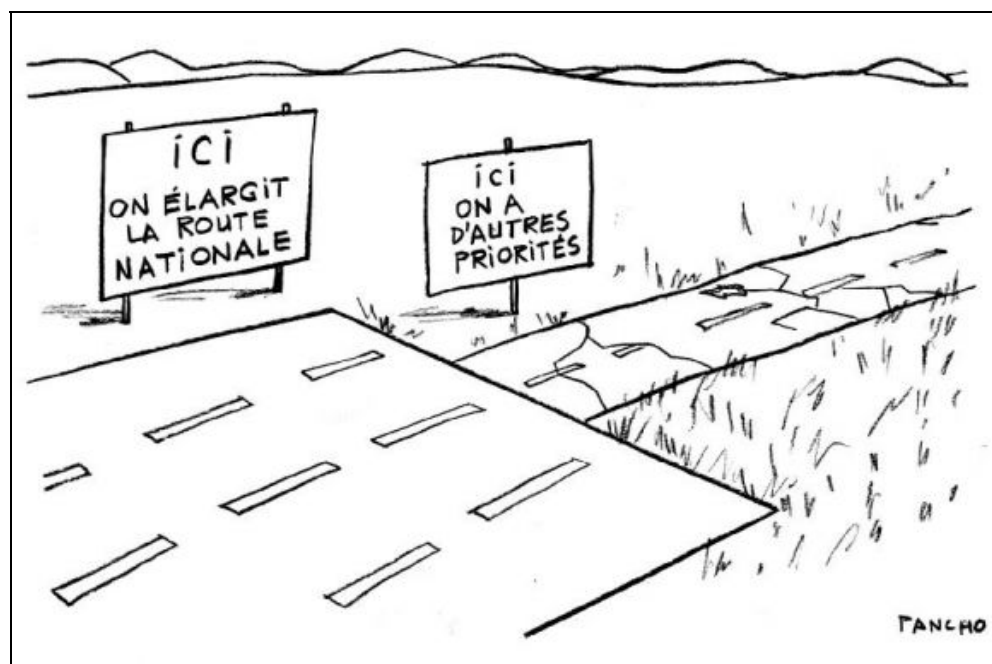
récréative et des opérations des navires intégrant les objectifs de durabilité économique, environnementale et sociétale, en assurant, à court terme, et pour les générations futures, une protection adéquate des écosystèmes, de la qualité de vie, de la santé et de la sécurité humaine tout en permettant le développement de la navigation » (comité de concertation. 2005). Ce comité, composé de 25 membres représentant les gouvernements du Québec et du Canada, l'industrie maritime et portuaire, la sphère citoyenne et les groupes environnementaux, a assumé la mise en place d'une *Stratégie de navigation durable pour le Saint Laurent* énoncée en 2004 autour de différents enjeux prioritaires déclinés en actions planifiées dans la période 2004-2010.

Plus que la description précise de ces enjeux et actions (concertation entre les acteurs de la navigation, gestion intégrée du dragage, prévention de l'impact des navires sur les secteurs sensibles du Saint-Laurent, gestion concertée des résidus et rejets de cargaison, évaluation des avantages du segment maritime...), c'est bien le système d'acteurs intégrés dans cette concertation qu'il s'agit de signaler. L'ensemble des niveaux ministériels fédéraux et provinciaux concernés par le segment fluvial, des acteurs variés de la navigation commerciale et celle de la plaisance, les communautés riveraines et les groupes environnementaux représentent ainsi les composantes d'un dispositif associant les intérêts divers d'un objet (fluvial) à gouverner (figure n° 19).

Conclusion de la partie 3. La gouvernance par objets : des pistes récentes à analyser ?

Ces quatre dispositifs récents évoqués brièvement témoignent d'une action concrète permettant d'assumer la relation ordinaire entre les échelons et les échelles du jeu public. Dit autrement, l'objectif de ces illustrations n'est pas de verser dans une rhétorique du nouveau et du moderne, rhétorique que le terme même de gouvernance semble souvent sous entendre. Dans une architecture institutionnelle par définition cloisonnée, les échelons politiques cherchent à construire des espaces de dialogues voire d'actions qui permettent de régler la tension entre espaces institutionnels et fonctionnels. La pertinence s'il en est une réside dans ces dialogues, réussis ou pas, ce que le dessin humoristique de Pancho – réalisé au lendemain de la décentralisation des routes nationales- résume mieux que n'importe quel discours scientifique. La pertinence territoriale par le dialogue entre territoires, c'est d'abord cette conclusion qu'il nous semble important de retenir au terme de cette partie

Figure 20 : Dialogues territoriaux : quand Pancho résume l'HDR



Ces quatre illustrations n'ont pas non plus vocation à constituer des exemples types de réussite de dialogues territoriaux. Ces dispositifs sont récents, pour la plupart d'entre eux en phase d'émergence et de consolidation et peu d'éléments concrets ou d'actions factuelles permettraient d'évaluer cette réussite. D'ailleurs, cette question même de l'évaluation territoriale apparaît ambiguë, renvoyant directement au débat sur la pertinence et l'optimum, sachant qu'à l'aune de chaque préoccupation d'acteurs se dessine une pertinence qui ne peut donc être que relative. Et là encore, seul le dialogue organisé en gouvernance est susceptible d'articuler ces pertinences multiples.

Enfin, ces quatre dispositifs sous-entendent surtout un dialogue ouvert à différents types d'acteurs. Ils permettent de reboucler sur l'itinéraire de recherche en posant différemment la question public-privé et surtout la question institutionnel-opérationnel. Sans refaire le parcours effectué, il importe de rappeler qu'à la distinction public-privé finalement peu explicative dans l'appréhension des évolutions réticulaires et territoriales, devait se substituer une distinction institutionnel/opérationnel plus heuristique. La combinaison d'une géographie des opérateurs et d'une géographie institutionnelle permet alors d'appréhender les évolutions du secteur étudié. Cette gouvernance par objet représente un support possible du dialogue entre opérateurs et action publique ce qu'illustre l'exemple des conseils portuaires ou des comités de concertation navigation du Saint Laurent, types d'exemples qui mériteraient d'être analysés plus finement.

C'est alors la question des interfaces, des acteurs et des scènes assumant cette fonction, qui surgit à nouveau. Malgré la variété des exemples (et de la nature des ces exemples) évoqués - ports avancés, corridors, dispositifs intermodaux, conseils portuaires, comité stratégique – la mise en place des dispositifs assumant la double négociation institutionnel/ institutionnel et institutionnel/opérationnel apparaît bien comme une évolution majeure de l'animation des différents secteurs économiques, ce que traduit d'ailleurs partiellement le développement généralisé de l'idée de gouvernance dans les deux champs de l'académique et du politique. Cette gouvernance par objet est d'abord un outil de la relation « entre territoires » éclairant directement les débats politiques actuels sur l'organisation territoriale, souvent bloqués par l'idée même de subsidiarité.

Au cœur des débats, elle semble constituer un objet scientifique - renvoyant disciplinairement au couple échelons/échelles - à creuser plus finement et constitue donc une perspective de recherche qui dépasse largement le seul objet « transport ».

Bibliographie de la Partie 3

Les territoires de l'action publique

Barone S. (2008) *Le train des Régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université Montpellier 1, Faculté de droit, 774 p.

Beaucire F., Lebreton J. (2000) *Transports publics et gouvernance urbaine*, éditions Milan, 127 p.

Bonnet J., Broggio C. (2010) *Entreprises et territoires*, Editions Ellipses, 238 p.

Brooks, M.R., (2007). "Port devolution and governance in Canada", in *Devolution, Port governance and Port performance*, Research in Transportation Economics, vol. 17, 2007, pp. 237-257.

Carbone V., Blanquart C., (2009) "L'impact de la durabilité sur les stratégies logistiques globales : Enjeux contradictoires", in Tournois N., Milliot E. (eds) in *Les paradoxes de la globalisation des marchés*, Vuibert, pp. 195-211, 17 p.

Colletis. G., Pecqueur B. (1993) « Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives » in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3, pp. 489-508.

Crozet Y. (2003) "Industries de réseau et politiques publiques : pour une approche stratégique" in *Flux*, n°54, pp. 6-14.

Dablanc L. (2009) "Regional policy issues for rail freight services" in *Transport Policy*, n°16, pp. 163-172.

Dablanc L. (2007) « Le fret vu par les Régions » in *Six régions à l'épreuve des politiques des politiques de transport* (Ollivier-Trigalo, Dir), les collections de l'INRETS, pp. 179-192.

Debie J. Lavaud-Letilleul V. (2010) *La décentralisation portuaire : réformes, acteurs, territoires*, Editions l'Harmattan, 223 p.

Debrie J., Lavaud-Letilleul V. (2009) "La décentralisation des ports en France : de la recomposition institutionnelle aux mutations fonctionnelles. L'exemple de Toulon" in *Annales de géographie*, n° 669.

Debrie J. (2009) « Des ports maritimes pour quels territoires ? Un regard géographique sur la décentralisation portuaire » in *20^{ième} Festival International de Géographie*, « Mers et Océans : les géographes prennent le large », 1^{er}- 4 octobre 2009.

Debrie J., Guerrero D. (2008) "(Re) spatialiser la question portuaire : pour une lecture géographique des arrière-pays européens" in *L'espace géographique*, n°1-2008, tome 37, pp.45-56.

Debrie J., Gouvernal E., Slack B. (2007) "Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments" in *Journal of Transport Geography*, vol 15. November 2007, pp. 455-464, Elsevier Ltd.

Debrie J., Douet M., Gambet E., Leveaux S. (2007) « Le processus de décentralisation des ports d'intérêt national – l'exemple des ports bretons », in *revue Transports*, n°444, pp. 232-240.

Dion, S., Slack, B. & Comtois, C. (2002) « Port and airport divestiture in Canada : a comparative analysis » in *Journal of Transport Geography*, Vol. 10, No. 3, pp. 187-193.

Dudley G & Richardson J. (2000) *Why Does Policy Change ?*, Routledge, Taylor and Francis group, 243 p.

Epstein R. (2009) « Après la territorialisation : le gouvernement à distance », in *Territoires, Territorialité, Territorialisation* (dir. Vanier M), Presses Universitaires de Rennes, pp. 131-139.

Faure A. (2007) « Les douces assonances de la gouvernance », *Conférence donnée au CERTU*, 27 juin 2007-Grand Lyon.

Faure A., Douillet A.C. (2005) *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 300 p.

Fonrojet S. (2004) « L'organisation territoriale : quelle répartition des compétences ? » in *Décentralisation, État et territoires* (dir. Tronquoy P), Cahiers français, 318, La documentation française, pp 22-26.

Gallez C., Menerault Ph., dir., (2009) *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport PREDIT, convention ADEME-INRETS.

Gallez C. (2007) « Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération » in *Flux* n°68, avril-juin 2007, pp. 43-61.

Grasland C., Guerrero D. (2006) *Une approche spatiale des liens entre ports : l'exemple de Marseille et des ports de la région Languedoc-Roussillon* Colloque Annuel de l'ASRDLF, Sfax (Tunisie), Septembre 2006

Guihéry L. (2005) « Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ? » in *Pouvoirs locaux*, n°66, pp. 55-60.

Halpern C. (2007) « Extension des aéroports : l'action publique entre secteur et territoire » in *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale* (Faure A., Négrier E. 2007), pp. 87-92.

Jaglin S. (2005) *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*, CNRS Éditions, 244 p.

Janin I., Palard J. (2004) « Les collectivités territoriales en Europe » in *Décentralisation, État et territoires* (dir. Tronquoy P), Cahiers français, 318, La documentation française, pp. 44-51.

Kaufmann, V., Barbey, J. (2004) *Politique des transports : un état des lieux de la recherche*, rapport final, DRAST/PREDIT.

Lavaud-Letilleul V. (2008), « La décentralisation des ports français méditerranéens : nouvelle gouvernance, nouveaux défis », in *Méditerranée*, n° spécial « Villes portuaires horizons 2020 - Les nouveaux enjeux du développement », sous la direction de R. Rodrigues-Malta.

Mauroy P. (2000) *Refonder l'action publique locale*, La documentation française, collections Rapports officiels, Rapport au Premier ministre, Commission pour l'avenir de la décentralisation, 192 p.

Menerault Ph. (2005). « Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains: une approche diachronique » in *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, (Gallez C., Menerault Ph., dir) Rapport PREDIT, convention ADEME-INRETS, p. 15-23.

Merckelbagh A. (2009) *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve République*, Editions Quae, 349 p.

Muller P. (1990) « Les politiques publiques : entre secteurs et territoires » in *Politiques et Management Public*, vol 8, n°3 ; pp. 19-33.

Offner JM. (2006) « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts » in *Revue française de Science Politique*. Vol 56, N°1, février 2006, p 27-47.

Offner JM. (2002) « Les transports urbains : entre secteur, réseaux et territoires in *Annuaire 2002 des collectivités locales*, GRALE, éditions du CNRS, pp. 169-184.

Offner JM. (2000) « Réseaux et dynamiques urbaines : le filigrane trompeur des maillages techniques », in Paquot, T., Lussault, M., Body-Gendrot, S. (dir.) in *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 137-145

Ollivier-Trigalo M (2009) « Politiques de transport : où en sont les régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation » in *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, à paraître.

Ollivier-Trigalo M (sous la dir). (2007) *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, les collections de l'INRETS, synthèse n°55, 232 p.

Ortiz L. (1994). « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel » in *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, sous la direction de Neméry JP, éditions Economica, pp 183-200.

Parkhurst G., Richardson J. (2002) « Modal integration of Bus and Car in local UK Transport Policy » in *Journal of Transport Geography*, 10, pp. 195-206.

Pecqueur B. (2009) « De l'exténuation à la sublimation : itinéraire d'une notion et de ses déclinaisons » in *Territoires, Territorialité, Territorialisation* (Dir. Vanier M), Presses Universitaires de Rennes, pp. 205-209.

Pecqueur B., Zimmerman. (2004) *Économie de Proximité*, éditions Hermès.

Perec G. (1989) « Approches de quoi ? » in *L'infra-ordinaire*, Seuil, 121 p.

Richez C. (2009) "Transports publics et recompositions territoriales dans le Nord-Pas de Calais" in *Mappemonde*, n°95, 2009.

Rodal A., Mulder. N. (1993) « Partnerships, devolution and power-sharing : issues and implications for mangement », *Optimum. The journal of Public Sector Management*, 24 (3), pp 27-48.

Savy M. (2006) *Le transport de marchandises*, Eyrolles-Éditions d'Organisation, 372 p.

Vanier M. (sous la dir). (2009). *Territoires, Territorialité, territorialisation*, Presses Universitaires de Rennes (PUR). 228 p.

Vanier M. (2008) *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 160 p.

Vanier M. (2005) « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale » in *Le territoire est mort, vive les territoires !*, (éd. Scientifique Antheaume B., Giraut F.) IRD éditions, pp. 319-336.

Zembri P. (2007) *Pour une approche géographique de la déréglementation dans les transports*, Habilitation à Diriger des Recherches, Volume 2, Texte original, Université Paris 1 / UFR de géographie, 265 p.

**Partie 4. Perspectives de recherches : les dialogues territoriaux (une
approche transversale et interterritoriale de l'action publique)**

Tracer des perspectives de recherche dans un contexte de restructuration en cours (disparition de l'INRETS, construction des Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur, évolution des statuts⁷⁰) apparaît difficile du moins dépendant des contraintes/opportunités à venir entre renforcement d'une tutelle ministérielle (MEEDM) ou rapprochement universitaire. Il me semble alors important de présenter, non seulement les recherches en cours ou à venir (le court terme de mes recherches) mais surtout trois perspectives plus générales qui motiveront mes décisions (mes tentatives) sur le moyen et long terme.

4.1 Les dialogues territoriaux autour de la notion de durabilité

Perspective : appréhender des pratiques d'aménagement « inter » (territoriales et sectorielles) autour d'objectifs transversaux.

La première perspective renvoie logiquement à la conclusion de l'itinéraire indiquant la nécessité d'appréhender les dialogues territoriaux. A partir d'une définition construite dans cet itinéraire de la pertinence territoriale - définie comme le dialogue entre les échelons (institutionnels) et les échelles (fonctionnelles) dans des gouvernances ouvertes assumant le lien entre territoires - l'objectif est bien de « travailler » ces gouvernances par objet rapidement évoquées. A court terme, la participation à trois projets qui ont débuté en 2010 (cf. CV détaillé) permettra d'initier cette perspective.

⁷⁰ La rédaction de ces perspectives coïncide avec un moment un peu flou lié à la décision prise de fusionner l'INRETS et le Laboratoire Central des Ponts et Chaussées. Si cette fusion acte probablement une consolidation d'une tutelle (le MEEDM) par rapport à une autre (le Ministère de la Recherche), on ne sait pas encore ce qu'il en est par rapport aux rapprochements universitaires qui étaient envisagés (intégration dans les PRES). De façon plus personnelle, mes perspectives proches dépendent évidemment de ces possibilités de rapprochement universitaire ou non.

C'est d'abord à partir du projet consacré aux « *Territoires des politiques de transport*⁷¹ » animés par des objectifs de mobilité durable qu'il me semble possible de fixer cette perspective. La coopération avec des chercheurs politistes rejoint ce besoin interdisciplinaire nécessaire au dépassement et à l'enrichissement de mon ancrage géographique. Il ne s'agit pas bien sûr d'envisager une quelconque migration disciplinaire mais bien d'échanger sur les questions d'interterritorialité, de bricolages institutionnels et de transversalité de l'action publique. La démarche sélectionnée dans ce projet est celle de la « *catégorie d'action* » et j'assume logiquement la catégorie « *intermodalité fluviale* » en analysant les dispositifs qui permettent le lien entre des opérateurs fluviaux et des acteurs institutionnels s'inscrivant dans des échelles et des échelons différents. Posture géographique s'il en est, c'est bien la compréhension du système d'acteurs qui permet de produire une fonctionnalité spatiale particulière (desservir un ensemble urbain, assumer la continuité ports maritimes-ports intérieurs, desservir des types de marché...) qui est visée. Cette catégorie d'action sera comparée avec deux autres catégories, la billettique intermodale et l'éco-redevance poids lourds, dans une lecture croisée visant à affiner la compréhension des changements de l'action publique. La problématique initiale de ce projet - « *appréhender une action interterritoriale conduite au nom des décalages entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels* » - rentre pleinement dans la première perspective de recherche. Dans le prolongement de cette recherche, la contribution à deux autres projets, *FLUIDE* et *PISTE*⁷², permettra de compléter cette approche « gouvernance » des dispositifs intermodaux. Qu'il s'agisse de villes fluviales ou de ports de commerce maritime, ce

⁷¹ « Les territoires des politiques de transport : action publique, intermodalité et mobilité durable », financement Predit 4, groupe opérationnel 6 « Politiques des transports », porteur scientifique du projet Marianne Ollivier Trigalo.

⁷² FLUIDE (Fleuve, Urbain, Intermodal, Durable), Projet ANR Ville Durable, Porteur scientifique Antoine Frémont, Contribution au projet : participation aux travaux sur l'axe « Gouvernance ».

PISTE (Développement Industriel-portuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion durable dans les ports de commerce), financement LITEAU/Grand Port Maritime de Marseille, porteur scientifique Valérie Lavaud. Contribution au projet : participation à la tâche « articulation des échelles autour du transport durable ».

sont surtout les nouvelles gouvernances liées aux exigences du développement portuaire durable qui sont visées dans ces projets

Ces trois projets permettent deux formes d'échanges qui caractérisent l'ensemble de mon itinéraire et qu'il me semble indispensable de prolonger. Le premier échange renvoie à la question disciplinaire et au croisement d'une approche géographique avec des entrées politistes et économiques. Le projet de l'Unité SPLOTT (appréhender le transport dans ses interactions avec les systèmes productifs, institutionnels et spatiaux), la variété disciplinaire représentée dans les trois projets (économie, géographie, sciences politiques, sociologie, ergonomie) supportent cette volonté d'indiscipline qui permet la consolidation de mon entrée géographique, à poursuivre donc. Le deuxième échange est plus directement relié à la caractéristique d'un Institut de Recherche à vocation finalisée. Si cette finalité n'est pas toujours très claire (finalisée pour qui ?) renvoyant à la question de la demande sociale, il reste qu'elle permet des dialogues (voire des travaux) avec les services territoriaux de l'Etat, des collectivités territoriales ainsi qu'avec les instances parapubliques composantes à part entière de l'architecture institutionnelle. A l'INRETS ou ailleurs, ce sont bien ces deux formes d'échanges constituant ma pratique de recherche que j'essaierai de prolonger sur les objets étudiés.

Dans ces recherches prévues dans les années à venir, c'est aussi le dépassement sectoriel évoqué dans l'itinéraire qu'il me semble important d'assumer. A ce titre, outre l'objectif d'analyse des dialogues territoriaux autour d'objets précis (la gouvernance intermodale, la gouvernance portuaire), ces recherches ont ainsi valeur de transition dans une perspective long terme de décroisement sectoriel de mes pratiques de recherches. En sus de la dimension « transport » de ces dispositifs, il y a là une volonté d'ouvrir la réflexion sur l'ensemble des interactions de ces dispositifs avec les objectifs territoriaux. Dit autrement et pour donner un exemple simple, si j'ai déjà abordé la dimension « transport » des dispositifs intermodaux (analyse du port avancé de Lyon par exemple), il reste à appréhender l'interaction de ces dispositifs avec les objectifs transversaux de l'action publique (contrat de progrès sur l'axe Rhône-Saône, charte partenariale du Grand Lyon...).

Cet élargissement de la réflexion sectorielle - qui constitue un projet long terme interrogeant donc directement ma position professionnelle – renvoie au débat sur

l'approche scientifique du transport évoquée en introduction de cette habilitation. Le développement d'une compétence « transport » (8 ans à l'INRETS) a été guidé par une entrée géographique. Et cette compétence sectorielle (portuaire et ferroviaire surtout) me semble en retour enrichir le regard géographique car l'appréhension de l'articulation acteurs-réseaux-territoires a besoin de matériaux sectoriels qui nourrissent la réflexion. En termes géographiques, le transport est un matériau riche pour analyser cette articulation d'où l'attraction de nombreux géographes sur ce secteur plus forte que dans d'autres champs disciplinaires où le transport reste parfois un « impensé » (Offner, 2000). Mais la réflexion transport/action publique permettait également de signaler ce problème d'articulation du transport avec les autres logiques sectorielles posant un problème de transversalité de l'action publique (Barone, 2008) bien sûr mais donc par ricochet des pratiques de recherche qui étudient cette action. Et ce problème de transversalité (territorialisation ou pas, l'action publique reste largement découpée sur des bases sectorielles) est mis en relief par celui de l'interterritorialité formant un couple qui me semble constituer un des chantiers géographiques à poursuivre.

Ce premier volet de perspective de recherche revient donc à étudier les dialogues territoriaux sous le prisme d'objets transversaux. Et malgré le caractère « flottant » de la notion, les trois projets de recherche mentionnés précédemment indiquent que c'est bien la durabilité qui peut assumer les liens et au total l'idée même de transversalité qui renvoie à une nécessaire « déssectorisation » des projets des collectivités (Beaucire, 2001). La ville durable fluviale, la ville-port maritime durable (le port post-carbone pour reprendre l'expression de Jacques Charlier) sont ainsi des termes émergents qui semblent annoncer une nouvelle rhétorique voire de nouveaux outils d'action. La question du transport est ainsi une composante parmi d'autres d'une mobilité durable qu'il semble possible d'étudier via ces objets nouveaux.

4.2 L'action publique pour quelles fonctions, quelles rationalités et quels espaces ?

Perspective : appréhender les filtres existants et émergents qui contraignent l'objectif de mobilité durable

Sur cette question de la mobilité durable, cela a été mentionné, les travaux de Michel Savy (2001 & 2006)) et les recherches des membres de l'unité SPLOTT (Blanquart, 2009 ; Carbone et Blanquart, 2009 ; Frémont et Gouvernal, 2009 ; Guilbault et Soppé, 2009) m'ont d'une certaine façon « initié » à ces dépassements sectoriels en précisant l'idée que la question même du transport durable ne pouvait guère être déconnectée de celles des systèmes productifs et institutionnels et plus simplement des logiques des géographies industrielle et commerciale. C'est finalement l'idée importante d'un système de transport composante d'un système général qui transparaît ici et qui nécessite une analyse continue de l'évolution de ce système. A titre personnel, le concept de filtrage apparaît utile dans mes cours de géographie des transports. La rationalité du système de transport à expliquer (économies d'échelle et d'envergure, *hub and spoke*, axialisation) rencontre des filtres économiques, politiques, géographiques (le marché, la densité, l'instabilité, les discontinuités...) et participe à l'évolution de ces filtres⁷³. L'introduction d'un objectif d'une mobilité durable ne peut être pensée que par rapport à ce filtrage qui balise l'évolution possible vers cet objectif de durabilité. Dans ce passage du modèle rationnel (théorique) aux filtrages des espaces desservis, le géographe a évidemment sa place. Et cette idée du filtrage géographique constitue une perspective conceptuelle à part entière dans mes recherches à venir.

Ce filtre est juste une image pédagogique utile pour expliquer la relation espace/transport. La perspective conceptuelle n'est pas liée à ce terme (une autre

⁷³ Exemple d'école, les pratiques des grands armateurs mondiaux globalement organisées en variation de *hub and spoke*, rencontrent des filtres régionaux qui parfois contraignent fortement leurs schémas. L'exemple des stratégies de *Maersk-Sealand*, premier armateur de conteneurs au monde, en Afrique de l'ouest où les contextes d'instabilité interdisent des logiques de concentration stricte, en témoigne malgré une évolution très récente vers des logiques de concentration armateuriale. La tension permanente entre le schéma rationnel et les filtres explique l'organisation des systèmes de transport.

formule est peut être plus heureuse ?) mais tient dans la poursuite des travaux sur les composantes spatiales qui expliquent les profils variés des espaces de transport parfois très éloignés des modèles théoriques. Cette perspective est donc d'abord « pédagogique » mais elle a évidemment une portée plus large et peut participer à certains débats sensibles. Par exemple, dans les débats sur la perte de compétitivité des ports français ou dans ceux sur la difficulté du fret ferroviaire français, il est souvent utile de rappeler quelques composantes spatiales qui expliquent certaines difficultés, ces dernières étant malheureusement souvent appréhendées du point de vue politique (mais pas seulement) sous le seul prisme de l'infrastructure ou des problèmes sociaux.

Il reste que cette idée de filtrage s'étudie à périmètres et à rationalités constantes. Penser la mobilité durable (ou la difficulté de mettre en place une mobilité durable) se fait ainsi en fonction des filtres actuels. La difficulté par exemple de réaliser le tant espéré « report modal » (de la route aux modes alternatifs), graal politique, s'explique alors par les différents filtres économiques et géographiques existants (la fragmentation des envois, la logistique en flux tendus, le prix du transport, les pratiques et habitudes de consommation...). Par rapport à ce constat, se développe un sentiment pour le moins ambigu. S'il importe de participer à cette explication rationnelle, ne serait-ce que pour « démystifier » cette rhétorique politique et éclairer les débats, cette posture scientifique a néanmoins le défaut d'une lecture pessimiste (pas de mobilité durable possible étant donné les filtres actuels) qui en creux pose la question de la motivation même de nos pratiques de recherche.

Une solution possible (et personnelle) à ce sentiment et cette motivation est alors d'assumer une double pratique. Tout en continuant à contribuer à l'explication des rationalités et des filtres existants, il importe sans doute de consacrer un peu de temps aux travaux sur les rationalités émergentes, sur l'évolution possible des filtres qui permettent d'assumer une meilleure rencontre des objectifs de durabilité. Il n'est pas ici question de prospective proprement dite mais bien de recherche de signes préfigurateurs de nouvelles rationalités.

Cette perspective est pour l'instant à l'état de projet et je n'ai guère d'exemples concrets à donner sur ces rationalités émergentes. Cette perspective tient d'abord dans la mise en place d'une veille scientifique à mener dans les recherches futures (quels sont les outils

de dialogue émergents ? Quelles sont les pratiques d'opérateurs annonçant d'autres arbitrages économiques ? Quels sont les dispositifs émergents de durabilité ? Quelles sont les actions publiques qui réussissent concrètement à assumer l'objectif durable ?). D'un point de vue concret, cette veille scientifique s'insérera dans le cadre de ma participation au projet européen CLOSER (Connecting LOng and Short distance networks for Efficient tRansport). En participant au groupe de travail sur les « New Mobility Schemes », je pense trouver un terrain favorable à cette veille scientifique, d'autant plus que dans ce groupe, les chercheurs de l'INRETS sont responsables de la coordination de la tâche « État de l'art » sur cette question des nouvelles tendances de la mobilité.

Et cette veille, à titre personnel, s'appliquera d'abord sur les objets mentionnés précédemment (ville fluviale durable, ports durables, intermodalité) sans s'interdire une lecture plus élargie des évolutions observables. Pour autant le champ est vaste et nécessite une entrée privilégiée. Cette dernière est évidemment motivée par l'itinéraire réalisé sur cette géographie de l'action publique. Dans la prise en compte des filtres et de leur évolution, c'est un travail sur le filtre public qui constitue le troisième type de perspective de recherche à formaliser.

Perspective : l'action publique vers une fonction d'interface

La troisième catégorie de perspective renvoie ainsi au caractère inachevé de cette habilitation. Dans mon itinéraire, de façon plus ou moins formalisée et sur des terrains variés, c'est une relation espaces/action publique qui me paraissait faire lien qu'il s'agisse d'enclavement et de la réflexion associée sur les échelles et les échelons du désenclavement, qu'il s'agisse des évolutions ferroviaires et leurs conséquences sur les logiques de desserte et d'aménagement ou plus frontalement des territoires de l'action publique dans les systèmes portuaires, ce lien me paraissait justifier cet essai de géographie de l'action publique. Au final, après cette tentative, une question reste largement ouverte : dans le filtrage, quelle est l'importance du filtre public et surtout pour quelles fonctions et quelles rationalités ?

Cette question implique alors deux champs futurs d'investigation. Le premier s'inscrit dans la poursuite d'une forme de « dé-théologisation⁷⁴ » du rapport public-privé. Sur ce rapport, se cale il est vrai une grande partie des discours voire des idéologies politiques, le débat même sur la notion de service public en apporte une illustration quasi quotidienne. Du point de vue de la recherche, le débat est autre et le travail mené sur les évolutions portuaires et ferroviaires permettait bien de saisir ce mouvement d'homogénéisation public-privé sur le plan opérationnel actant parallèlement un recentrage des objectifs de l'action publique vers des fonctions de régulation (au sens large). Et c'est ce recentrage (et sa déclinaison territoriale) qui constitue un premier champ de recherche à poursuivre.

Cette perspective est une transposition directe du travail effectué sur l'évolution du rôle des autorités portuaires. Le recentrage vers les fonctions de gestion environnementale, de gestion de la planification foncière, de gestion des arbitrages territoriaux et surtout de gestion du lien entre les acteurs de l'institutionnel et de l'opérationnel correspond à une évolution qu'il semble important d'analyser sur d'autres types d'acteurs publics renvoyant à cette fonction d'interface. D'un point de vue plus général, cela renvoie à la question même de la gouvernance. Sans constituer un programme fixe, dans ce champ d'investigation, la question des sociétés d'économies mixtes gérant des outils fonctionnels, la question des syndicats mixtes assumant la relation avec les opérateurs, l'évolution de la fonction même des autorités publiques « concédantes », les dispositifs émergents de coordination « inter » (interportuaire par exemple), constituent des objets d'interface publique qui pourraient être analysés en continuité directe avec les travaux évoqués précédemment (la gouvernance par objets) et constituent donc une perspective claire de mes recherches à venir.

Bien sûr cette approche de la fonction publique d'interface n'est qu'un aspect des rôles publics possibles et de l'évolution des modes de régulation. Les champs de l'action

⁷⁴ La formule est de Pierre Beckouche, parrain de cette habilitation et a pris beaucoup de place dans nos discussions durant la rédaction de ce projet. Il est vrai qu'entre référentiel de marché et référentiel public, elle permet de poser différemment la question. Elle invite d'abord à sortir des différents « parti-pris » idéologiques (le tout privé, le tout public... sans dissociation des fonctions). Le programme est vaste mais il me semble que le travail effectué sur le couple institutionnel/opérationnel participe un peu de ce chantier ce qui me pousse à adopter (avec les guillemets et les précautions de rigueur bien sûr) la formule.

publique dans un secteur comme le transport embrassent des politiques variées renvoyant soit à une fonction d'aménageur (politiques foncières, d'infrastructures, subvention sur les aménagements, aide à l'expérimentation...), soit à une fonction de régulateur (réglementation et fiscalisation). Je n'ignore pas cette variété mais mon bagage disciplinaire est peu à même d'aborder les politiques fiscales, la fonction de contrôle, de normes et quotas ou les termes économiques des Partenariats Public-Privé. C'est dommage bien sûr et la fonction d'interface n'est qu'un petit bout de la lorgnette publique. Il me semble cependant qu'elle constitue un aspect important des nouvelles fonctions publiques qu'une pratique géographique indisciplinée peut aborder.

Perspective : Entreprendre et formaliser des travaux sur la « brouille » réseau-territoire pour appréhender la valeur ajoutée territoriale

Cette dernière perspective n'est pas dans la continuité de mes travaux mais s'inspire directement du travail de relecture et de positionnement réalisé pour cette habilitation. Elle renvoie à ce contexte de « brouille » réseau-territoire mentionné dans la partie 1 et à cette idée à débattre que ce n'est pas la redéfinition public-privé en tant que tel qui pose un problème d'action publique mais la dissociation entre une rationalisation interne aux réseaux des opérateurs (privés mais également publics) et son articulation avec les territoires desservis. Il semble important de travailler cette dissociation, peu prise en compte dans les actions et les discours publics. L'exemple portuaire a valeur d'exemple tant la mise en place d'une logique de transbordement déconnectant parfois les terminaux portuaires de leurs environnements immédiats pose une question d'inscription territoriale et du positionnement public par rapport à cette inscription.

Cette perspective ne peut être que collective et rejoint la question de l'évaluation socio-économique que je n'ai jamais abordée. C'est donc une perspective plus floue dépendante des contacts et des coopérations possibles. Cet objectif de participation aux débats sur les impacts (mesurés, perçus, débattus) territoriaux de l'évolution portuaire (mais pas seulement) vers un schéma global de « mise en concession » a néanmoins valeur de défis dans mes perspectives à long terme. Elle pose des questions d'actions publiques évidentes (des infrastructures pour quelles logiques territoriales ? Des financements publics pour quelles logiques de réseau ?). Elle repose à la fois sur la

poursuite d'une géographie des opérateurs et de la redéfinition public-privé associée, tout en appréhendant plus concrètement la conséquence territoriale de cette redéfinition.

Programme : trois niveaux de perspective sur différents espaces d'étude

Trois niveaux de perspectives...

Ces différentes perspectives dépendent des positions et des opportunités à venir et la difficulté de l'exercice est bien de ne pas tomber dans des projections purement fictives. Au final, la traduction concrète de ces projets repose sur trois niveaux, qui eux mêmes correspondent à un court terme (sûr) et un moyen-long terme plus aléatoire.

Le premier niveau correspond à la poursuite de recherches en cours et au démarrage récent de recherches correspondant à l'étude de dispositifs interterritoriaux sectoriels et transversaux : l'étude des coopérations intermodales et la prise en compte de dispositifs d'interface publique nouveau, l'analyse de charte partenariale et des démarches d'aménagement concertées sur l'objet fluvial ou maritime, l'appréhension de contrats de progrès sur des objectifs précis... sont les objets de ces recherches à court terme portant sur cette idée de dialogues territoriaux qu'il me semble important de poursuivre.

Le deuxième niveau représente une perspective plus générale et collective qu'il reste donc à transposer en objets précis mais qui correspond à des réflexions en cours dans les programmes de recherche évoqués : l'étude des nouvelles pratiques et rationalités émergentes - au delà des dialogues - autour de l'idée d'une ville fluviale durable ou d'une ville portuaire maritime durable constitue cette perspective qui sera sans doute plus claire aux termes des contrats mentionnés.

Le troisième niveau, plus flou, n'est pour l'instant guère formalisé. Il renvoie à une problématique de dissociation réseau/territoire qui implique une prise en compte plus poussée de l'inscription territoriale de la géographie des opérateurs. Dans ce projet

global à construire, la tendance mondiale de la « mise en concession » et de son lien aux territoires pourrait sans doute constituer l'idée initiale.

Différents espaces d'étude...

En filigrane de ces perspectives de recherche, c'est aussi le choix des espaces à étudier qui participe à la construction des projets à venir. Le débat géographique sur l'observation d'espaces particuliers (le terrain du géographe) et sur le dialogue général/régional n'a pas été traité en tant que tel dans cette habilitation mais les sauts régionaux effectués (Afrique de l'ouest, Europe occidentale, Amérique du nord) dans mon itinéraire témoignent d'une pratique que je souhaite poursuivre autour des perspectives mentionnées. Cette pratique n'est pas régionale au sens disciplinaire du terme et ne renvoie donc pas à une spécialité européenne ou canadienne, voire ouest-africaine pour les travaux plus anciens. Dit autrement, le terrain n'est pas constitutif d'une pratique qui renvoie d'abord à une géographie générale s'intéressant à l'articulation réseaux/territoires, observée jusqu'ici via le secteur des transports. Pour autant, cette géographie implique une analyse de cette articulation dans différents contextes spatiaux. Et à la « *comparaison de bureau* » pour reprendre l'expression d'Hassenteufel (2000) doit s'associer une observation plus concrète de différents dispositifs dans des espaces variés qui constituent alors des terrains d'étude.

Cette variation est évidemment délimitée par des contraintes matérielles et intellectuelles qui militent pour une poursuite, dans un premier temps du moins, de recherche sur les espaces de référence abordés ces dernières années. L'objectif à court terme est ainsi de « travailler » les perspectives par l'analyse des espaces français et canadiens inscrits dans leurs contextes régionaux respectifs (Europe/Amérique du nord). Et ce projet, au-delà des problématiques étudiées (dialogues territoriaux, action et filtres publics, brouille réseaux/territoires), repose sur une approche géographique impliquant une prise en compte plus poussée de la composition des espaces étudiés. A plus long terme, la question de la brouille réseau/territoire motive également un réinvestissement espéré sur différentes façades africaines. Cet investissement est dépendant des opportunités à venir et ne constitue donc qu'un projet pour l'instant flou, mais l'évolution rapide (depuis les travaux de thèse) du panorama concurrentiel portuaire,

L'introduction accélérée d'opérateurs globaux et surtout la généralisation du mouvement de concessions portuaires, contribuent à une évolution des réseaux qui peut être analysée dans sa dimension territoriale. Sur la façade portuaire ouest-africaine mais également sur la façade méditerranéenne, se jouent ainsi des pratiques d'opérateurs qu'il me plairait d'observer, sans connaître pour l'instant dans quel cadre pourrait se développer ces recherches.

Observer des espaces différents mais sous le prisme de problématiques communes, c'est bien la question de l'analyse comparative qui est ici posée. Elle a motivé une partie de mes travaux récents sur la gouvernance, la décentralisation et les réformes portuaires, plus secondairement sur l'évolution des réseaux intermodaux. Elle constitue également des moments heureux de ma pratique de recherche, à prolonger donc en enrichissant sans doute les espaces comparatifs en Europe et en Amérique du nord dans un premier temps et peut être ailleurs dans un second temps. Les dangers de ces comparaisons sont connus. Quand elles visent à identifier les bonnes pratiques (le *benchmarking*), elles posent alors le problème du *syndrome du pingouin* selon la formule de Bouba-Olga (2006) car privilégient des imitations sans prise en compte des différences de contextes. Dans le secteur des transports, le syndrome est fréquent, permettant de préconiser par exemple une imitation des modèles allemand ou nord-américain pour le fret ferroviaire français sans prise en compte des systèmes productifs associés. Mais c'est bien dans ce danger comparatif que la géographie a beaucoup à dire. Dans ces différences de contexte qui interdisent une stricte transposition d'un modèle de transport, la composition des espaces desservis est une donnée explicative importante renvoyant à une géographie qui permet d'éclairer l'approche comparative. Une partie importante de mes travaux à venir continuera de s'inscrire dans cette orientation.

Continuité et élargissement...

Pour conclure ce volet « perspectives », il me semble important de signaler qu'elles s'inscrivent dans un projet à construire entre continuité et élargissement thématique, même si des modifications plus brutales ne sont pas à exclure. Du point de vue de la continuité, les travaux sur l'action publique observée entre réseaux et territoires dans des contextes spatiaux différents devraient se prolonger en particulier sur des questions

de transport. Et dans cette approche, le binôme «institutionnel/opérationnel » me semble devoir être analysé plus finement tant du point de vue de l'évolution des réseaux que de celui de la conséquence spatiale de cette évolution. La question portuaire, maritime ou fluviale, ainsi que celle de l'intermodalité reste ici un point d'entrée privilégiée de cette observation. Mais mon intérêt récent (et croissant) pour les politiques territoriales et ses dialogues motive une envie d'élargissement vers l'étude d'objectifs et dispositifs plus transversaux d'action publique. Et ces derniers ne relèvent pas seulement du transport mais du problème plus général d'un aménagement des territoires modifié par l'objectif de durabilité. Dans cette évolution espérée de mes recherches, dépendant évidemment des positions et opportunités professionnelles à venir, l'analyse du binôme institutionnel/opérationnel, de ses échelons et ses échelle pour reprendre le couple observé dans cette habilitation, constitue l'entrée possible de cet élargissement thématique.

Bibliographie de la partie 4

Perspectives de recherche

Barone S. (2008) *Le train des Régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, Université Montpellier 1, Faculté de droit, 774 p.

Beaucire F. (2001) « Quand trois lois de décentralisation conduisent en bonne logique... au renforcement du rôle de l'Etat » in *Territoires 2020*, n° 4-2001, pp. 73-77.

Blanquart C. (2009) *Transport, développement économique et développement durable*, Habilitation à Diriger des Recherches, Tome 1, Université de Lille 1, Faculté des sciences économiques et sociales, 125 p.

Bouba-Olga O. (2006) *Les nouvelles géographies du capitalisme*, Paris, Seuil, 245 p.

Carbone V., Blanquart C., (2009) "L'impact de la durabilité sur les stratégies logistiques globales : Enjeux contradictoires", in Tournois N., Milliot E. (eds) *Les paradoxes de la globalisation des marchés*, Vuibert, pp. 195-211, 17 p.

Gouvernal E., Fremont A. (2009) « Le fer et la voie d'eau : des alternatives crédibles au « tout routier » ? » in *Sur nos territoires... l'éco-mobilité*, Paroles de chercheurs, Les collections de l'INRETS, pp. 79-81.

Hassenteufel P. (2000) « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes » in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, p 105-124.

Offner JM. (2000) « Réseaux et dynamiques urbaines : le filigrane trompeur des maillages techniques », in Paquot, T., Lussault, M., Body-Gendrot, S. (dir.), *La ville et l'urbain. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 137-145

Savy M. (2001) « Fret et développement durable. Le rôle du territoire » in *Territoires 2020*, n°4, pp. 31-36.

Soppé M., Guilbault M. (2009) « Partage modale et intermodalité » in *RERU*, n°4-2009, pp. 149-174.

Conclusion : un itinéraire, trois positions, une ambiguïté

« Monsieur Palomar, de toute manière, ne se décourage pas : il croit à chaque instant qu'il a réussi à voir tout ce qu'il pouvait voir de son point d'observation, mais à la fin surgit toujours quelque chose dont il n'a pas tenu compte. N'était-ce cette impatience de parvenir à un résultat complet et définitif, le fait même de regarder les vagues serait pour lui un exercice très reposant qui pourrait le sauver de la neurasthénie, de l'infarctus et de l'ulcère à l'estomac. Et ce pourrait être probablement la clé pour maîtriser la complexité du monde en la réduisant à son mécanisme le plus simple. »

« ... »

« Il suffirait de ne point perdre patience, mais cela ne tarde pas à arriver. Monsieur Palomar s'éloigne le long de la plage, les nerfs aussi tendus qu'à son arrivée et encore plus incertain de tout »

**Lecture d'une vague
Palomar
Italo Calvino**

Conclusion du volume

Un itinéraire...

Au terme de ce parcours et des perspectives de recherche associées, il reste en guise de conclusion à énoncer un sentiment ambigu ressenti tout au long de cette formalisation d'une contribution à une géographie de l'action publique. L'itinéraire choisi était directement lié à la posture géographique retenue. Une géographie des opérateurs pouvait éclairer une géographie institutionnelle apte à apporter des éléments sur l'évolution des territoires de l'action publique. L'appréhension de la redéfinition public-privé dans les réseaux de transport invite ainsi à repenser la fonction publique, ses échelles, ses échelons et sa déclinaison territoriale. C'était l'itinéraire retenu.

Trois positions...

Au final trois positions géographiques en découlent. La première milite pour la prise en compte d'une partition analytique « opérationnel/institutionnel » plus explicative de l'articulation réseau/territoire que la partition public-privé. Et dans cette explication, c'est ensuite la nécessité de décrypter le caractère pluriel et contradictoire de la catégorie publique qui constitue la deuxième position de cet itinéraire. Cette interaction entre des logiques opérationnelles mouvantes et des pratiques institutionnelles plurielles invite enfin à sortir de l'idée de subsidiarité ou d'échelles pertinentes pour signaler l'importance des dialogues territoriaux ouverts à double titre, entre territoires d'une part et entre acteurs opérationnels et institutionnels d'autre part. L'importance de ces dialogues à même de produire une action territoriale pertinente autour d'objets précis constitue la troisième position de cette géographie. Mais c'est en creux la nature même de ces trois positions, entre énoncé de recherche et sujet concret d'action publique, qui rend ambiguë l'itinéraire effectué.

Une ambiguïté...

La question introductive peut d'une certaine façon être reposée : au final, c'est quoi une géographie de l'action publique ? Dans l'itinéraire de recherche effectué, c'est donc une approche scientifique partiellement disciplinaire qui analyse un objet (l'action publique) autour d'un secteur particulier (le transport) en focalisant sur un système particulier (les ports et l'intermodalité). Et la posture de recherche permet de prendre de la distance par rapport à l'objet observé. Pour reprendre une terminologie connue dans la rhétorique du chercheur, l'objectif est de poser des repères construits ou des éclairages réfléchis sur ces questions en s'éloignant de ce qui pourrait s'apparenter à des positions politiques. Pour autant, sur ce genre de sujet, la position qui sépare le chercheur de l'objet observé (l'objectivité) est évidemment bien mince. Et la recherche de l'éclairage, définition possible de la recherche, est influencée par nos propres ressentis sur ce référentiel public-privé et des idéologies associées, quel que soit l'effort de dé-théologisation effectué.

Pourquoi finir sur ces propos triviaux relatifs à toute pratique de recherche ⁷⁵? Peut être parce que cette problématique de l'action publique est plus sensible que d'autres à cette question de l'objectivité scientifique et plus simplement (et personnellement) parce que c'est bien une ambiguïté (constructive) ressentie dans cet itinéraire qu'il semble important d'exprimer. Et c'est d'ailleurs dans le caractère collectif des recherches que cette ambiguïté est la plus visible. Les travaux mentionnés sur la décentralisation portuaire, menés par un collectif large, m'ont ainsi clairement montré l'importance des pré-ressentis initiaux sur l'acte même de décentraliser (en général) et sur la place de l'État dans le développement, par les chercheurs, des grilles de lecture, des entretiens et du traitement des données spécifiques à l'objet portuaire. La participation aux travaux sur l'évolution du fret ferroviaire local signalait la même importance des ressentis initiaux propres à chaque chercheur sur le rôle du transport ferroviaire dans la desserte des territoires, mode qui constitue il est vrai l'exemple extrême de cette dimension quasi affective rencontrée dans les pratiques de recherche. Et dans les coopérations internationales menées sur la gouvernance portuaire, les débats sur le couple marché/subsidiarité étaient là encore « préparés » par des positions initiales peu liées à l'objet scientifique étudié.

Si le constat est banal, c'est plus dans le positionnement personnel par rapport au dépassement de cette ambiguïté qu'il me semble important de conclure ce projet. Les leçons d'un itinéraire de recherche d'une douzaine d'années témoignent de cette percolation entre les pratiques de recherche et les ressentis sur cette action publique qui finissent progressivement et inévitablement par se mêler. Pour démêler ces deux fils, et donc assumer une pratique scientifique, c'est la consolidation d'une ligne problématique (acteurs/fonctions/réseaux/territoires dans le cas présent) qu'il s'agit de mener. Il reste ensuite à identifier ce qui ne peut pas être démêlé, c'est à dire identifier et assumer une « touche personnelle » de sa position de chercheur.

⁷⁵ Pourquoi ? Il était plus simple (et prévu) d'achever ce volume d'habilitation sur les perspectives de recherche. Il me paraissait cependant honnête de signaler cette hésitation personnelle dans le débat sur la position du chercheur par rapport à l'action publique (rester « froid » ou pas, recommander ou pas, se positionner ou pas...) sachant qu'au-delà de la posture scientifique et de son apparente objectivité, quand on parle de politiques publiques et donc du fait politique, même en géographe, il y a toujours un peu de La politique en arrière-plan.

La question de la clarification, de l'interdépendance et du renforcement des différentes régulations publiques bousculées par les évolutions évoquées précédemment me semble constituer cette touche personnelle. Au-delà du point de vue, ce qui est non contestable, c'est le fait que la dévolution (qu'il s'agisse de privatisation, de mise en concession, mais aussi de décentralisation) implique une multiplication des échelles fonctionnelles et des échelons de régulation rendant moins lisible les notions d'espaces et d'intérêts publics. Et cette multiplication nécessite des interdépendances qui restent à construire dans de nombreuses politiques, la question du transport en apporte une preuve saisissante. Cette position renvoie alors directement à l'idée que ce n'est pas la distinction public-privé en tant que telle qui est centrale pour expliquer les formes divergentes de l'articulation réseau/territoire mais bien la tonalité générale de la régulation (ou de l'absence de régulation) dans des contextes dérèglementés et décentralisés. Ce qui importe, c'est la présence d'un système d'acteurs embrassant les échelons et les échelles des politiques sectorielles et intersectorielles autour d'objectifs identifiés et négociés sur des espaces qui deviennent le cadre de projets de territoires.

<i>Table des figures</i>

Figure 1 : La modification de la morphologie des réseaux
(p 21)

Figure 2 : Libéralisation européenne et production ferroviaire : quel système d'acteurs ?
(p 35)

Figure 3 : L'eupéanisation ferroviaire : l'exemple des Chemins de Fer Fédéraux Suisses
(p 36)

Figure 4 : Représentations historiques des arrière-pays
(p 48)

Figure 5 : Du tryptique au polyptique portuaire (J Charlier, 1992)
(p 50)

Figure 6 : Réseau intermodal et desserte de l'Hinterland (T Notteboom, 1998)
(p52)

Figure 7 : Le modèle de la concentration armateuriale (A Frémont & M Soppé, 2005)
(p 53)

Figure 8 : Le modèle de la régionalisation portuaire (JP Rodrigue & T Notteboom, 2005)
(p 61)

Figure 9 : Les arrière-pays portuaires de Marseille et du Havre dans la desserte maritime des États-Unis
(p 62)

Figure 10 : Gouvernance portuaire et partition public-privé : modèles généraux
(p 84)

Figure 11 : La variété des profils et des échelons publics : les ports européens
(p 93)

Figure 12 : Un processus de dévolution et de modification publique. Les ports canadiens
(p 96)

Figure 13 : La gouvernance intermodale : schéma général
(p 105)

Figure 14 : La décentralisation portuaire en France : des ports d'intérêt national aux ports d'intérêt régional ou local
(p 137)

Figure 15 : La dévolution portuaire au Canada
(p 145)

Figure 16 : La configuration portuaire institutionnelle en Bretagne
(p 155)

Figure 17 : L'arrière-pays portuaire breton
(p 157)

Figure 18 : La planification portuaire et l'architecture décentralisée
(p 163)

Figure 19 : Le Comité de Concertation Navigation du Saint Laurent : composition
(p 170)

Figure 20 : Dialogues territoriaux : quand Pancho résume l'HDR
(p 172)

<i>Table des encarts</i>

Encart 1 : Les pratiques privées des opérateurs du transport en Afrique de l'ouest
(p23)

Encart 2 : L'introduction privée et terrestre des opérateurs maritimes en Europe :
European Rail Shuttle
(p 24)

Encart 3 : Acteurs ferroviaires et évolution de la morphologie des réseaux :
l'axialisation
(p 44)

Encart 4 : Interfaces portuaires et développement des réseaux de transport : l'exemple
ouest-africain
(p 65)

Encart 5 : La réforme portuaire canadienne
(p 100)

Encart 6 : Corridors : l'exemple canadien du corridor ferroviaire Robert Bank
(p 109)

Encart 7 : Fonctions et acteurs des ports intérieurs
(p 112)

Encart 8 : Le millefeuille institutionnel : l'exemple du port de Toulon
(p 140)

Encart 9 : Une cession non achevée : l'exemple du Québec
(p 149)

Encart 10 : Projet portuaire et concurrence territoriale : l'exemple du port de Château
(p 160)

Table des matières

Introduction. Le transport : entre géographie indisciplinée, aménagement et questions d'action publique	7
--	----------

Partie 1. Acteurs et évolution des réseaux de transport : une redéfinition du couple public-privé et des logiques de réseaux.....	17
--	-----------

1.1 L'évolution du rapport public-privé dans les réseaux de transport : les termes du débat.....	18
--	----

1.1.1 La modification du cadre du jeu : propos introductifs.....	18
--	----

1.1.2 L'évolution des formes de réseau : un chantier géographique ?.....	20
--	----

1.2. Pratiques d'acteurs et formes des réseaux : illustrations ferroviaires et intermodales.....	30
--	----

1.2.1 La complexification du système d'acteurs: quelle production ferroviaire ?.	32
--	----

1.2.2 L'évolution du réseau ferroviaire : quelle hiérarchisation ?	37
--	----

1.3 Logiques privées : le « tout » réseau ? Une épistémologie partielle des ports et des arrière-pays portuaires	48
--	----

1.3.1 Des aires portuaires à la « terminalisation » : les bornes théoriques	49
---	----

1.3.2 Jeux d'échelles, jeux d'acteurs : les opérateurs d'une dissociation des fonctions spatiales portuaires (l'exemple du conteneur)	56
---	----

<i>Conclusion de la partie 1 : Vers une dissociation opérationnel/institutionnel : c'est quoi, c'est où le public ?.....</i>	<i>68</i>
--	-----------

Partie 2. Action publique et gouvernance des transports : petite géographie institutionnelle portuaire et intermodale.....	76
---	-----------

2.1 Regards croisés sur la gouvernance des ports.....	77
---	----

2.1.1 La gouvernance : un double visage peu géographique	77
2.1.2 La gouvernance portuaire : une richesse des travaux académiques complétant les modèles institutionnels.....	83
2.2 La nécessité d'une déclinaison publique : échelons, acteurs et choix institutionnels.....	90
2.2.1 La complexité publique des ports européens.....	91
2.2.2 Le profil public des ports canadiens	96
2.3 Éléments pour une géographie institutionnelle portuaire	103
2.3.1 Une différenciation analytique de la catégorie publique	103
2.3.2 Le dépassement des échelles : la gouvernance intermodale (dispositifs et acteurs sectoriels de l'intermodalité)	107

Conclusion de la partie 2. La place du public dans les dispositifs intermodaux 116

Partie 3. Les territoires de l'action publique : transport et décentralisation..... 123

3.1 Les territoires de l'action publique dans les transports (le transport entre secteur et territoire)	124
3.1.1 La question de la territorialisation de l'action publique :	124
3.1.2 Politiques publiques, décentralisation et dévolution dans le secteur du transport	128
3.2 Dévolution et décentralisation portuaires (approche comparative): une géographie des petits ports	132
3.2.1 Le projet territorial : la décentralisation des ports français (l'exemple des ports d'intérêt national).....	134
3.2.2 La valeur de marché : une approche de la dévolution des ports canadiens .	144
3.3 Pertinence territoriale et action publique : retour sur la question ambiguë de l'échelle pertinente.....	155
3.3.1 Une confirmation géographique des intuitions politistes : le mythe de l'optimum dimensionnel	155

3.3.2 L'action publique interterritoriale : vers une gouvernance par objet.....	164
<i>Conclusion de la partie 3. La gouvernance par objet : des pistes récentes à analyser ?</i>	<i>175</i>
Partie 4. Perspectives de recherches : les dialogues territoriaux (une approche transversale et interterritoriale de l'action publique)	183
4.1 Les dialogues territoriaux autour de la notion de durabilité	184
4.2 L'action publique pour quelles fonctions, quelles rationalités et quels espaces ?	188
Conclusion : un itinéraire, trois positions, une ambiguïté	198
Table des figures	203
Table des encarts	205
Table des matières	206

Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires

Résumé

Dans un contexte de déréglementation et de décentralisation, l'analyse du transport invite à repenser la fonction publique et ses espaces. Ce texte porte sur l'évolution des rapports public-privé et leurs conséquences sur les réseaux et les échelles du transport (partie 1) pour éclairer la place de l'action publique dans cette évolution (partie 2) et examiner les territoires de cette action dans des contextes décentralisés (partie 3). Cet itinéraire s'appuie sur une étude des questions portuaires et intermodales. Trois positions sont discutées : le besoin de prendre en compte une partition analytique institutionnel/opérationnel plus pertinente dans l'explication territoriale que le couple public-privé ; l'intérêt d'examiner le caractère pluriel de la catégorie publique peu pris en compte dans les modèles de gouvernance ; la nécessité de sortir de l'idée de subsidiarité pour examiner les dialogues autorisés par la gouvernance du transport entre territoires et entre acteurs opérationnels et institutionnels.

Mots clés

Transport, réseaux, ports, gouvernance, politiques publiques, territoires

Contribution to the geography of a public action: transport between networks and territories

Abstract

In a context of deregulation and decentralization, the transportation analysis invites us to rethink the spaces of public action. This contribution to a geography of public policy focuses on the evolution of public-private relations and their impact on networks and scales of transport (Part 1) to analyze the role of public action in this evolution (Part 2) and consider the various levels of this action in contexts of decentralization (Part 3). This contribution is based on a study of port and intermodal issues. The research offers three main positions: the interest to consider a partition institutional/operational more relevant than the public-private couple, the interest in examining the plurality of public category often overlooked in models of governance, the need to examine the relations allowed by the governance of transport between territories and between operational and institutional' actors.

Key words

Transport, networks, ports, governance, public policies, territories